PROYECTO DE FORTALECIMIENTO A LAS INSTITUCIONES DEMOCRATICAS

CONTRACT NO. DFD-I-00-05-00219-00

TITLE OF REPORT.-

LABORATORIO COMPETENCIAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN: Informe final de Consultoría

Submitted to:

Chemonics International Inc.

Date of Report

15 de Diciembre de 2007

This publication was made possible through support provided by the U.S. Agency for International Development. The opinions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the U.S. Agency for International Development.

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO 6
EL MODELO GENERAL DE ASIGNACIÓN COMPETENCIAL 10
1. Introducción 10
2. Marco Conceptual (Franz Xavier Barrios Z.) 10
Autonomía 10
Modo de Estado 10
Descentralización y Desconcentración 11
Cualidad gubernativa 11
Las facultades en el sistema de asignación competencial 11
Los sujetos de la asignación competencial 11
Segmentación territorial del Estado 12
Las materias competenciales 12
Llaves de asignación 13
El nudo asignativo 14
Las funciones competenciales 15
La facultad de administrar vista globalmente 16
Técnicas de desconcentración según llaves de asignación 17
3. Definiciones Jurídicas (Carlos Alarcón M.) 18
Modo de Estado 18
Análisis competencial en el Estado compuesto (descentralización o autonomías) 18
Competencias exclusivas 18

Competencias exclusivas del nivel nacional 21
Competencias concurrentes 22
Reglas metodológicas..... 24
Principio de cierre competencial 24
Técnica de reajuste competencial..... 25
Desconcentración 26
Opciones de implementación en constituciones cerradas y abiertas..... 27
Análisis competencial en el Estado simple (desconcentración)..... 28
4. Criterios de Ascenso y Descenso Competencial (Sergio Villarroel B.) 29
Metodología de asignación de competencias entre niveles territoriales 29
Revisión de la teoría Especializada 29
Categorización de bienes públicos 30
Asignación de la facultad legislativa..... 32
Asignación de la facultad administrativa 33
Criterios que influencian el tamaño óptimo de provisión de un bien público..... 34
Criterios que influencian la redistribución espacial del ingreso..... 36
Criterios socio-políticos..... 36
LÍNEA DE BASE COMPETENCIAL MATERIAL 39
5. introducción 39
6. Políticas Públicas en Distintas Materias Competenciales (Carlos Alarcón M.) 39
marco normativo general 39
análisis por sectores – normativa nacional..... 43
análisis por sectores – normativa subnacional..... 83
conclusiones generales 84
7. Análisis Cualitativo de la Situación Actual de los Sectores Seleccionados Desde el Punto de Vista de la Asignación Territorial (Sergio Villarroel B.) 86
Descripción..... 86
Aspectos más Sobresalientes..... 87
CRITERIOS GENERALES REFERIDOS A LA POTESTAD DE FINANCIAR..... 91
8. Introducción 91
9. Balance Fiscal Agregado Interterritorial (Franz Xavier Barrios S.) 91
Descripción..... 91
La búsqueda del balance vertical..... 92

La búsqueda del balance horizontal 96
Lecciones para el caso boliviano 103
10. Bases Conceptuales Para la Fiscalidad Territorial (José Antonio Terán C.) 108
Introducción 108
Fórmulas Vigentes en el Sistema de Transferencias Fiscales Actual 114
ESCENARIOS DE NUEVAS ASIGNACIONES 122
11. Introducción 122
12. La Modelación Competencial Desde la Perspectiva Conceptual (Franz Xavier Barrios S.) 123
Antecedentes 123
¿Dónde se ubica el ejercicio de modelación? 124
Llaves de asignación competencial de materias como ejemplo de técnica de diseño constitucional 125
El catálogo material como tal 128
El clasificador de la NNUU 129
El clasificador material australiano 131
El clasificador material de la reforma constitucional suiza de 1999 133
El clasificador material de la reforma estatutaria de Cataluña 137
El catálogo material del presente estudio 143
Al algoritmo y un escenario sintético como resultado de su aplicación 144
13. Modelo de Articulado Constitucional (Carlos Alarcón M.) 152
Descripción 152
Articulado Modo de estado Compuesto Triterritorial 153
Modo de Estado Compuesto Biterritorial 163
Modo de Estado Simple 173
Modo de Estado Triterritorial – Versión por Materias y Niveles de Gobierno 182
Modos de Estado Triterritorial – Versión por Niveles de Gobierno 193
14. Aplicación de Criterios a Materias Competenciales (Sergio Villarroel B.) 203
Familia Competencial: Gestión Estatal 203
Familia Competencial: Economía y Medio Ambiente 208
Familia Competencial: Social y Cultura 213
15. Consideraciones de la Dimensión del Financiamiento Estructural de la Asignación Material (José Antonio Terán C.) 221
Introducción 221

Asignación inicial de fuentes estructurales..... 223
ANEXOS..... 227
16. Matrices de Diagnóstico Sectorial 227
17. Los Intentos Sudafricanos de Perfeccionar 245
Tabla de Completa de Materias Competenciales..... 247
Matriz Resumen de Aplicación de Criterios de Asignación 249
BIBLIOGRAFÍA..... 250

LABORATORIO COMPETENCIAL

INFORME FINAL

RESUMEN EJECUTIVO

El catálogo material

Uno de los aportes del estudio es haber cotejado una diversidad de propuestas sobre cómo organizar materias competenciales. Luego de analizar casos comparados internacionales (Suiza, Australia, Cataluña y NNUU), el estudio llega a la conclusión de 130 materias de las cuales se modelan 43. El catálogo ha sido además ordenado según familias y áreas competenciales. En el análisis de los catálogos se ha mostrado cómo aquellas experiencias más funcionalizadas a fines de contabilidad del gasto o a fórmulas de ecualización (Australia y NNUU), difieren en el enfoque de catálogos armados para fines más constitucionales (Suiza y Cataluña)

Las llaves de asignación

Se ha desarrollado todo un sistema de llaves de asignación competencial estableciendo además una jerarquización de las llaves por grados. Estos grados pueden ser usados como punto de referencia para decidir qué detalle se pasa o no al texto constitucional. Las llaves de asignación son los conectores entre las materias, las funciones competenciales y los niveles territoriales. Uno de los elementos importantes derivados de estas técnicas es haber encontrado una integración de las mecánicas de desconcentración en el marco de las llaves de asignación competencial. La fortaleza de las llaves radica en su claridad la cual deriva de haber trabajado estrictamente sobre la base de los conceptos de modo de Estado, simple/compuesto, cualidad gubernativa, funciones competenciales y autonomía entendida como faculta de auto legislación.

La técnica del algoritmo de asignación material de competencias

Independientemente de los resultados de modelación propuestos por el laboratorio competencial, se ha logrado estructurar un algoritmo formal general de asignación material de competencias de tal modo que su traducción a un software informático está garantizada desde el punto de vista de la lógica de los conceptos y sus relaciones primordiales. Esta herramienta devela que los decisores políticos pueden contar con un soporte técnico que racionalice sus decisiones cualquiera fuera su derrotero aunque protegiendo ciertas premisas técnico-teóricas recomendables.

Los escenarios

El laboratorio seleccionó 43 materias competenciales en todas las áreas de la matriz universal de materias excepto materias de la familia de las relaciones civiles. Por tanto

se trabajó con materias de las familias de “gestión estatal”, “economía y medio ambiente” y “sociedad y cultura”. Para cada una de estas materias, el laboratorio realizó sesiones de trabajo para ir armando una propuesta de partida (escenario compuesto triterritorial) del que luego se derivan otros casos además del escenario de modo de Estado simple. Por cada materia seleccionada el laboratorio determina una llave de asignación material específica. Se muestra en una tabla sintética el resultado final del ejercicio mostrando tres racimos de asignación en función de si la preponderancia es más del nivel nacional o del nivel subnacional.

Aspectos Jurídicos

Una de las utilidades del presente estudio consiste en la constatación de que jurídicamente es posible implementar un diseño de asignación de materias competenciales que constituyen el núcleo de una descentralización política o de una desconcentración administrativa desde diversas perspectivas y utilizando variadas técnicas de regulación normativa, sobre la base de una clara distinción entre modo de Estado simple y compuesto, asentada en el elemento definidor de la existencia o inexistencia de monopolio de la potestad legislativa en un determinado nivel territorial de gobierno.

Tratándose de Estados simples se presenta un modelo de articulado constitucional que combina el monopolio de la legislación en el nivel nacional con la optimización de la reglamentación en el nivel departamental y municipal, según el tipo de competencia material incluido en la norma. Con este enfoque demostramos, a diferencia de nuestra tradición constitucional vigente, que la reglamentación de las Leyes Nacionales no tiene necesariamente que ser una potestad del Poder Ejecutivo Nacional, sino corresponder la misma también a los niveles departamental y municipal.

Tratándose de Estados compuestos (con exclusión del sistema federal que por las características de la coyuntura histórica del país no fue objeto de nuestra atención) se presenta un modelo de articulado constitucional adaptado a dos vertientes: i) Triterritorial, por la existencia de tres niveles de gobierno con potestad legislativa: Nacional, Departamental y Municipal y ii) Biterritorial, por la existencia de dos niveles de gobierno con potestad legislativa: Nacional y Departamental. Técnicamente cualquiera de estas dos vertientes admite tres formas normativas de presentación: i) Sistematización de artículos por materias (pura material); ii) Sistematización de artículos por materias y niveles de gobierno (mixta material y personal); y iii) Sistematización de artículos por niveles de gobierno (pura personal). Si bien técnicamente la más depurada es la sistematización pura material, políticamente la de mejor venta es la pura personal por el impacto que produce el listado completo y la cantidad de competencias asignadas a cada uno de los niveles de gobierno.

La técnica más novedosa recomendada en este estudio, tratándose de Estados compuestos, es la de los Convenios Públicos entre niveles de gobierno para corregir o actualizar el ejercicio de las competencias en sus funciones de reglamentar y operar. De esta manera no es necesario un cambio lento y formal a la Constitución para corregir iniciales errores de asignación competencial o actualizar la misma a necesidades sobrevivientes; técnica constitucional que ofrece al Constituyente

condiciones óptimas de seguridad que facilitan su trabajo y aseguran la permanente evolución del texto constitucional de manera no traumática.

La técnica de destacar en un plano ordenador a las funciones de legislar, reglamentar y operar como criterios rectores para la formulación normativa clara y simple que debe tener un texto constitucional; sin perjuicio de aclarar en una disposición general que las funciones de planificar y supervisar van anexas a la de reglamentar salvo disposición legal expresa en contrario.

La técnica de separar claramente la descentralización o autonomía política de la desconcentración administrativa, sin perjuicio de profundizar los elementos constitutivos de esta última para configurarla de manera novedosa en nuestro medio desde una vertiente estructural.

Por último la técnica de convertir en el elemento central del sistema a la capacidad de legislación como esencia y dato determinante de la separación de un modo de Estado simple con relación a uno compuesto. Elemento clave para el orden, armonía y coherencia lógica del sistema, adecuadamente destacado en un primer plano en todos los artículos que asignan materias competenciales.

Criterios de Asignación Competencial

En esta sección del documento se hace una revisión exhaustiva de la literatura referida al tema de asignación competencial, a fin de poder contar con un marco teórico de referencia que permita abordar el tema tanto desde el punto de vista puramente económico, como también desde la perspectiva socio-política. Como resultado de esta revisión del estado del arte, se llegan a definir diez criterios de asignación que tendrán exactamente el mismo peso específico o importancia en el análisis, debiendo cada una de las materias priorizadas ser sometida a estos diez criterios y dependiendo de los resultados obtenidos, dar una primera señal de asignación que sumada al resto de insumos desarrollados en otras partes del estudio, orienten en última instancia el ascenso o descenso, territorialmente hablando, de una determinada competencia.

Matrices de Línea de Base Competencial

Para tener una idea del estado actual de asignación competencial entre los niveles nacional, departamental y municipal, se recurre a un enfoque matricial que desagrega con un alto nivel de detalle los rasgos distintivos de las facultades legislativa y administrativa en cada una de las dieciocho materias seleccionadas para tal efecto. Una vez completadas dichas matrices, se procede a un análisis comparado que agrupa aquellas materias con rasgos de asignación similares, resaltando los patrones dominantes que caracterizan la distribución de responsabilidades existente. Cabe resaltar también que en el anverso de cada una de las matrices de trabajo, se incluye una representación esquemática de las reparticiones estatales encargadas de proveer el bien o servicio público en cuestión, así como también un pequeño resumen del marco legal vigente.

Aplicación de Criterios a Materias Competenciales

En esta parte se procede al análisis detallado de cada una de las 43 materias seleccionadas, explicando criterio por criterio cuáles fueron las particularidades que llevaron a sugerir en última instancia una determinada distribución territorial de las competencias. El cuadro resumen presentado al final de esta sección, ilustra de manera clara los principales resultados alcanzados, luego de aplicada la técnica de asignación desarrollada a lo largo del estudio.

Aspectos Fiscales

El estudio plantea la cuestión de la facultad financiera como momento comparable al de facultad de legislar y de administrar. Para ello trabaja el concepto de Balance Fiscal Agregado entendido aquí como la combinación del llamado balance vertical y del horizontal, haciendo una revisión comparada de Austria, Sudáfrica, Alemania y Australia buscando descifrar la realidad de sus arreglos fiscales interterritoriales.

Sobre esta base y en consideración a la experiencia boliviana, se evalúan las condiciones teóricas para el logro de equilibrios fiscales. La evaluación incluye la formalización matemática de los sistemas de transferencias verticales que complementan el financiamiento de competencias a nivel de gobiernos subnacionales. Se incluye además las fórmulas matemáticas de asignación de transferencias verticales vigentes.

Finalmente, una vez aplicada la técnica de asignación competencial a las materias estudiadas, el informe incluye un análisis global de financiamiento estructural de las mismas, asignando los sistemas de financiación según la naturaleza y características de cada materia competencial.

EL MODELO GENERAL DE ASIGNACIÓN COMPETENCIAL

INTRODUCCIÓN

Las técnicas para determinar competencias territorialmente varían según el enfoque y las definiciones teóricas asumidas por los diseñadores de tales técnicas. En ese sentido la técnica desarrollada a continuación se deriva de la teoría pura de la territorialización (TPT) y del enfoque cúbico de ordenamiento territorial (ECOT). La teoría pura de la territorialización parte del concepto de autonomía. El presente aparatado ofrece herramientas teórico-formales de un sistema de asignación competencial.

En primer término se desarrolla la batería de conceptos fundamentales. Luego se sientan ciertas restricciones desde el análisis más jurídico a fin de ir acotando mejor las opciones más realistas sobre la base del marco formal-teórico. En la medida en que la parte del análisis jurídico ya toma ciertas restricciones, el análisis pasa de la estática a la dimensión dinámica. Dentro de la parte dinámica, se trabaja los criterios que permiten explicar y justificar descensos competenciales o su retención en los emisores territoriales.

MARCO CONCEPTUAL (FRANZ XAVIER BARRIOS Z.)

AUTONOMÍA

Son también muchas las posibilidades de definir la autonomía. Para la TPT la autonomía se vincula definitoriamente a la facultad de legislarse. En ella recae pues el punto de explicación esencial del ordenamiento territorial de un país. Legislar es una manifestación del poder normativo en el Estado pero expresa una variante potente de norma a diferencia de otras posibles ligadas al poder reglamentario. La facultad de legislar viene atada a órganos conformados para el efecto. En un Estado debe descubrirse si tal facultad radica monopólicamente en el nivel territorial nacional o en adicionales, lo cual nos lleva a la distinción de dos grandes familias: aquella donde sólo en el nivel nacional se legisla y aquella donde además del ámbito nacional, se legisla en el ámbito subnacional.

MODO DE ESTADO

Cuando se legisla sólo en el nivel nacional, se hablará de un modo de Estado *simple*, mientras que cuando se legisle en más niveles territoriales que el nacional, se denominará el modo de Estado, *compuesto*. El modo de Estado es pues la categoría que refleja la máxima decisión estructural imaginable en un Estado aunque sólo desde la perspectiva estricta de la distribución territorial del poder. La expresión convencional de la definición del modo de Estado puede asumir diversas terminologías. Por ejemplo se hablará de un Estado “unitario” para denominar un modo de Estado simple. Las consecuencias sobre la distribución de competencias en función de lo simple y compuesto son sustantivas pues, en el caso compuesto, más de un nivel podría legislar sobre una determinada materia competencial.

DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN

El foco en la facultad legislativa explica la distinción alternativa que ofrece la TPT para distinguir descentralización de desconcentración. La primera presupone que el beneficiado de una descentralización está habilitado para legislar sobre la materia *aunque no la operara*. La desconcentración al contrario, permite en su beneficiario todo *menos legislar* sobre la materia en cuestión. Existen varios tipos de desconcentración y ésta de por sí, no es una fase previa a la descentralización pudiendo ambas coexistir.

CUALIDAD GUBERNATIVA

La complejización institucional que se desata con procesos de descentralización no se agota en la otorgación de la facultad legislativa. De ser así tendríamos una suerte de enfoque "legalista" de la descentralización. Resulta que la estatalidad que emerge en casos de descentralización activa factores elementales de territorialización del poder estatal que por lo menos llegan a seis: la autonomía como auto legislación; la elegibilidad de las autoridades políticas; la complejización orgánica en el nivel territorial; el reconocimiento de un ámbito de asuntos competenciales propios; la suficiencia fiscal más recursos propios; y la susceptibilidad sólo al control de legalidad.

LAS FACULTADES EN EL SISTEMA DE ASIGNACIÓN COMPETENCIAL

Desde la perspectiva de la efectivización misma del sistema de asignación competencial, los procesos no se agotan en la facultad de legislar con todo lo importante que esta sea. Se añaden por lo menos dos más: la facultad de administrar y la facultad de financiar. La facultad de administrar agrupa una serie de funciones que nos remiten a la gestión pública propiamente dicha. La facultad de financiar, por su lado, distribuye los grandes flujos de ingresos financieros por cada nivel territorial, en especial, los dominios tributarios. Las facultades se vincularán de diversa manera alrededor de un catálogo material de competencias, es decir, son "materializables". De ahí que sea mucho más difícil ampliar las facultades a las de Control Contable del Estado pues dicha acción se dirige a los órganos o entidades u oficinas estatales propiamente dichas. Al revés, es más probable que como sucede también con el caso de la "Administración de Justicia", estos fenómenos como el control de contraloría acaben como otras tantas materias del catálogo competencial.

LOS SUJETOS DE LA ASIGNACIÓN COMPETENCIAL

Son los *entes territoriales* los específicos sujetos que ejercerán las facultades vistas. Normalmente la técnica de asignación competencial agrupa a los entes territoriales por niveles territoriales. En el caso del nivel nacional, es natural que haya una coincidencia entre ente y nivel territorial pero en el ámbito subnacional las cosas cambian. En nivel territorial meso boliviano está conformado por nueve entes territoriales llamados departamentos y el nivel local por 327 entes territoriales llamados municipios.

Los entes territoriales adquieren diversos pesos constitucionales, o sea, difieren en su calidad según una serie de rasgos. La forma más sencilla y primordial es el *área*

geográfica estatal que no es otra cosa que una malla de organización geográfica del Estado para organizar las mínimas tareas como las de seguridad. Pero también pueden emplearse para impactar geográficamente tareas sectoriales básicas. Cuando un área geográfica puede dejar elegir a sus autoridades según lo dispongan las normas pertinentes, se convierte en una *corporación* territorial. El cantón boliviano es un ejemplo de ello por el efecto del agente cantonal electo.

Si encima de la elección se cargan a la corporación más rasgos de complejización institucional como recursos financieros sistemáticos y en especial, márgenes amplios de poder reglamentario que permita la adaptación de políticas desde el punto de vista normativo, hablaremos de una *colectividad*[1] territorial. Estas tres formas de entes territoriales –área, corporación y colectividad- son las opciones de unidades territoriales en el mundo de la desconcentración territorial. Desde el momento en que a todo lo anterior se añade la facultad de legislar y con ella, los demás factores de la cualidad gubernativa, se ha hecho una transición del mundo de la desconcentración al mundo de descentralización, donde el ente territorial aparece como *entidad* territorial[2].

SEGMENTACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

Si finalmente, el nivel territorial conformado por entidades territoriales es uno de los niveles que carga con parte de la distribución suprema del poder territorial en el Estado, este nivel se llama segmento territorial del Estado. Los países federales y aquellos como España autodenominados "autonómicos", exponen una *bisegmentación* pues el poder está esencialmente repartido entre nación y meso. En otros países como Sudafrica[3] o el Brasil[4], se ha iniciado una trisegmentación pues el nivel municipal es acercado en peso constitucional a los otros dos. En todo modo de Estado simple, sólo existe un segmento territorial: el nivel nacional[5].

LAS MATERIAS COMPETENCIALES

Con los entes territoriales agregados en niveles territoriales por un lado; y con las tres facultades (legislar, administrar y financiar), por el otro, tenemos dos de las tres dimensiones del *enfoque cúbico* que subyace la técnica de asignación competencial aquí propuesta. La tercera dimensión la constituyen las *materias* competenciales. Son ellas las que son afectadas por nivel territorial y según las facultades. Las materias conforman catálogos a veces constitucionalizados (caso regular en modos de Estado

---

[1] *El término "colectividad" proviene de la tradición del derecho público francés. Ver Favoreu, L. (2002) "La loi, le règlement et les collectivités territoriales", en L'Actualité Juridique. Droit Administratif, julio-agosto.*

[2] *El término "entidad" es encontrable más bien en la tradición española del derecho público. Ver Entrena Cuesta, R. (2001) en Garrido Falla, F. (Ed.), Comentarios a la Constitución, 3ª edición, Civitas, Madrid.*

[3] *Ver más Devenish, Ge (1998) A commentary on the south African constitution, Lexis Nexis, Durban.*

[4] *Ver Souza, C. (1997) Constitutional engineering in Brazil, Macmillan Press, London.*

[5] *En la misma dirección Aja, E. (2001) El Estado autonómico-federalismo y hechos diferenciales, 2ª edición, Alianza Editorial, Madrid.*

compuestos), a veces no (quedan en las leyes como sucede frecuentemente en los modos de Estado simples).

Un problema recurrente que la TPT aborda es resguardar que las materias sean eso: asuntos sustantivos de política pública y no verbos o deseos. Las materias pueden desagregarse en componentes y subcomponentes. Los sistemas de asignación revelan su mayor efectividad cuando conectan *componentes con funciones* competenciales.

LLAVES DE ASIGNACIÓN

La articulación entre materias, facultades y niveles territoriales se realiza mediante *llaves de asignación*. Estas se escalan en por lo menos cuatro grados. La llaves de *primer grado* o primarias dirimen la disyuntiva *exclusivo* (Exc) o *concurrente* (Con). No es otra que la decisión entre modo de Estado simple y compuesto. Las llaves secundarias o de segundo grado, ramifican ambas opciones: a) exclusiva exhaustiva (ExcExh) vs. exclusiva compartida (ExcCom); b) concurrente piramidal (ConPir) vs. concurrente paralela (ConPar). Las llaves terciarias ramifican una vez más las previas llaves. La ExcExh se ramifica en privativa (ExcExhPriv) o delegativa (ExcExhDel). Por su lado la ExcCom en parcial (ExcComParc) o plena (ExcComPle). La cuarta ramificación opcionaliza la variante plena ya sea por una vía completa (ExcComPleComp) o repartida (ExcComPleRep). La llaves cuaternarias se extienden al caso de concurrencia piramidal pues una vez que el nivel inferior co-legisla puede: o retener las funciones en cadena (no podría ser parcial pues habiéndole dado la legislación mal podría retener el nivel territorial emisor la función de reglamentar) o repartirlas con el nivel inferior al receptor de la (co-)legislación. Por tanto surgen las llaves: ConPirPleComp o ConPirPleRep.

Tendríamos en forma de cuadro, usando abreviaciones de las llaves, lo siguiente:

Llaves de Asignación por grados

Grados de llaves	***Primaria***	***Secundaria***	***Terciaria***	***Cuaternaria***
	Exc			
		ExcExh		
			ExcExhPriv	
			ExcExhDel	
		ExcCom		
			ExcComParc	
			ExcComPle	
				ExcComParcComp
				ExcComParcRep

	Con			
		ConPir		
			ConPirPle	
				ConPirPleComp
		ConPar		ConPirPleRep
			ConParPle	
				ConParPleComp

En versión gráfica:

EL NUDO ASIGNATIVO

La asignación misma competencial se produce mediante la definición de nudos asignativos. Estos son resultado de articulación en un punto específico de:

a) una llave de asignación,
b) la materia; y
c) lo territorial.

Nótese que en la llave se ha condensado a las facultades de legislación y de administración. Por ello, finalmente, se habla del enfoque cúbico pues el nodo de asignación condensa la combinación específica de tres dimensiones: la facultativa[6], la territorial y la material. El nudo asignativo debe definir el grado de las llaves. Puede por ejemplo decidirse que el texto constitucional sólo explicite llaves de primer y segundo grado y derive a la ley, lo que son llaves de tercer y cuarto grado. Debe además debe decidirse con qué grado de desagregación se manipulará cada materia como se muestra en el cuadro siguiente.

Grados de descomposición de materias

Materia (primer grado)	***Componente (segundo grado)***	***Subcomponente (tercer grado)***
"Educación"		
	"Primaria"	
		"Primaria Nocturna"

Adicionalmente, la asignación debe vincular la materia con la función competencial que es el factor aclarativo de la facultad de administración. En el nudo por tanto suelen confluir un componente material afectado por funciones competenciales sobre la base de una previa aclaración de la legislación sobre la materia y todo por nivel territorial.

LAS FUNCIONES COMPETENCIALES

Las funciones competenciales son cinco y dentro de ellas, la primera que es la de *reglamentar*, es importante por su naturaleza normativa. Por esta vía el receptor territorial de poder puede adaptar políticas del nivel territorial –estén o no traducidas en ley– no en la ejecución misma sino incluso antes, en términos incluso generales. Luego está la función competencial de *planificar* que debe reunir dos requisitos: ser *incidente* y ser *estratégica*. Por lo primero se entiende el hecho que la planificación debe poder afectar realmente la realidad ya sea por venir unida a recursos; ya sea por implicar prohibiciones o mandatos para los agentes respectivos. Lo segundo implica que no es parte de esta función la programación operativa de corto plazo. La siguiente función es la que finalmente aterriza todos lo pasos previos de la asignación competencial. Lo que hace es acercar la provisión estatal de bienes y servicios públicos al ciudadano.

[6] *En este caso sin tomar en cuanta aún la financiera.*

La función “Operar” vista desde la perspectiva de la imputación competencial arroja dos dimensiones: a) la orgánico-atributiva y b) la ecuación de producción (fuentes de financiamiento/ejecución del gasto corriente y del gasto de capital).

La dimensión orgánica puede ser muy decidora cuando en un nivel territorial subnacional la ejecución cae en tres diferentes órganos: el prefecto (electo), el gobernador (representante del Ministerio del Interior) y un gerente ministerial (Jefe de Salud). Pero también es relevante para dar cuenta del organigrama institucional que aclara cómo parte del personal efectúa tareas de gerenciamiento dentro de la función de operar. Los gerentes de esta dimensión reciben a su vez mandos de los gerentes estrictamente super estructurales.

En cuanto a la ecuación de provisión misma, esta se patentiza a través de la diferencia entre financiamiento y la ejecución misma. Se cruza estas dos dimensiones a través del gasto corriente y del capital.

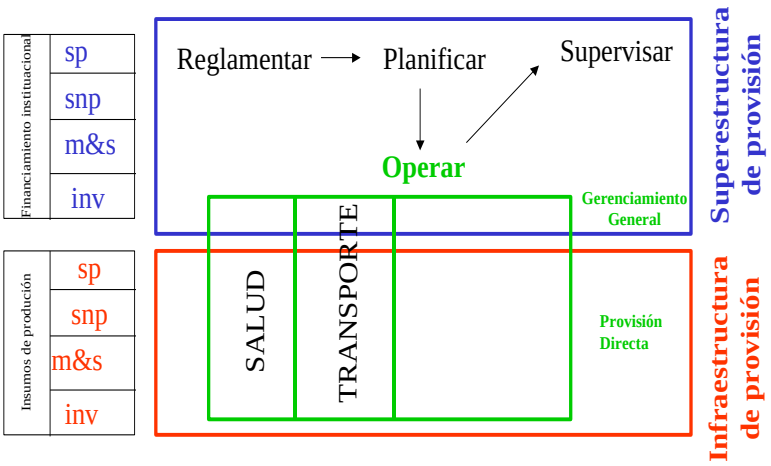
La función de *supervisión* vuelve como las de reglamentar y planificar, al ámbito de las funciones super estructurales, o sea, a aquellas que no están vinculadas a la operación propiamente dicha. En cuanto a la función de supervisión como función retenida en el nivel territorial, esta situación implica que los avances de gestión sólo se informan al ministerio cabeza de sector nacional para fines de registro no pudiendo éste aplicar exigencias de información adicionales a la entidad territorial para fines de control sectorial (no estamos hablando de controles de legalidad o de fiscalización políticos o de la contraloría). Como el circuito de información sectorial se agotaría en este caso en la entidad territorial correspondiente, se añade un dique para lo no penetración “técnica” del ministerio sectorial nacional correspondiente so pretexto de controles de avance. Ello no implica desechar una uniformización de los parámetros nacionales para el registro de metas sectoriales pero serían las entidades territoriales las que los aplicarían y ya no como pretexto de control superior ministerial.

La función de *regular*, finalmente, está confeccionada para dar cuenta de los procesos de conducción de proveedores con potencial de distorsionar el mercado.

LA FACULTAD DE ADMINISTRAR VISTA GLOBALMENTE

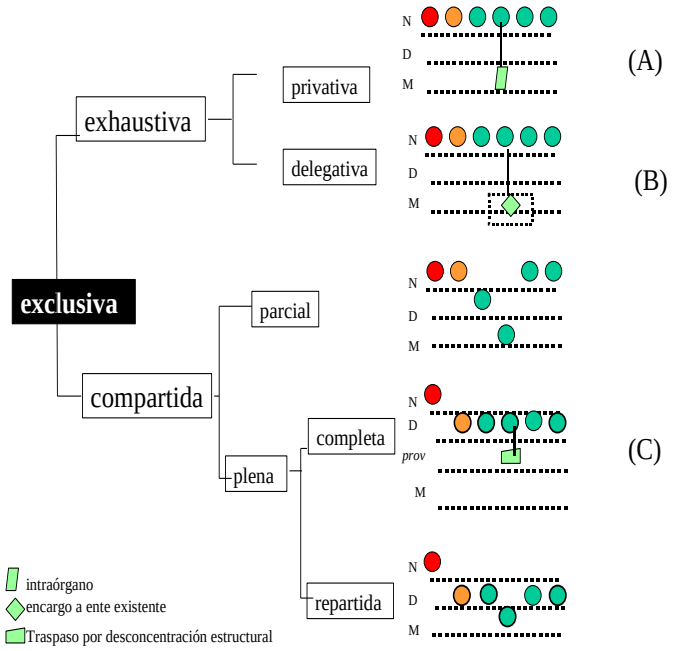
Las funciones competenciales se dividen en super estructurales e infraestructurales. Entre las primeras están cuatro: reglamentar/planificar/supervisar/regular, mientras que la segunda coincide con la función de operar. Superestructura e infraestructura deben estar financiadas para trabajar adecuadamente. Esto es importante para el costeo de carga financiera por ente territorial.

FACULTAD DE ADMINISTRAR



TÉCNICAS DE DESCONCENTRACIÓN SEGÚN LLAVES DE ASIGNACIÓN

Como se aprecia en el caso (A), en la asignación ExcExhPriv, sólo es posible que el nivel nacional desconcentre por método de estructura propia intraórgano. En el caso ExcExhDel puede hacerlo mediante encargo a un nivel territorial inferior. Finalmente, cualquier ExhCom implica una desconcentración estructural. El receptor a su vez (caso C), puede en este caso, desconcentrar a su vez hacia abajo.



DEFINICIONES JURÍDICAS (CARLOS ALARCÓN M.)

MODO DE ESTADO

El marco jurídico de la asignación y ejercicio competencial necesariamente encuentra su origen y base de desarrollo en la Constitución, entendida como la norma que define las competencias supremas en el Estado[7]. Desde un punto de vista de la distribución territorial o vertical del poder (o de las funciones del poder para los que consideran que el poder del Estado o es uno e indivisible y sólo se distribuyen funciones entre distintos órganos que las realizan o cumplen) existen distintas alternativas de configuración del modo de Estado y, en función de ello, de asignación de competencias a las variadas clases de unidades territoriales que lo componen y de ejercicio de las competencias asignadas por parte de las mismas.

Desde la perspectiva del monopolio de la potestad legislativa los Estados se dividen en simples y compuestos según que, respectivamente, sólo el nivel "Nacional" tenga constitucionalmente atribuido el monopolio de la potestad legislativa o, además de él, otro nivel territorial – intermedio y/o local – tenga/n también atribuida esta potestad, en el marco de sus respectivas competencias y bajo el principio de la no duplicación legislativa.

ANÁLISIS COMPETENCIAL EN EL ESTADO COMPUESTO (DESCENTRALIZACIÓN O AUTONOMÍAS)

En un Estado compuesto en el que el nivel Nacional no tiene el monopolio de la potestad legislativa, el criterio rector u ordenador para la distribución y el ejercicio de las competencias entre y por los distintos niveles territoriales es el de la legislación. Si en una determinada materia competencial (a nivel de materia, componente o subcomponente) es un solo nivel territorial – Nacional, Intermedio o Local - el que tiene constitucionalmente atribuida la potestad de legislación, jurídicamente se calificará esta situación como una atribución exclusiva de la específica competencia al respectivo nivel territorial; si por el contrario, son dos o más niveles territoriales los que tienen constitucionalmente atribuida la potestad de legislación en una determinada materia – con variantes de grado o alcance en su ejercicio para no violar el principio de no duplicación legislativa-, jurídicamente se calificará esta situación como una atribución concurrente de la específica competencia a los respectivos niveles territoriales.

COMPETENCIAS EXCLUSIVAS

La atribución constitucional de una competencia exclusiva a un nivel territorial, confiriéndole únicamente a este nivel la potestad legislativa para determinadas materias, puede realizársela de dos maneras distintas:

---

[7] *El enfoque teórico metodológico de este documento tiene como sustento doctrinal los contenidos conceptuales incluidos en la obra de la editorial ILDIS denominada "Propuesta Autonómica de Santa Cruz, Balance de Fortalezas y Debilidades", páginas 37 a 41 y 124 a 148.*

1. Exhaustiva, cuando el nivel territorial que legisla tiene también a su cargo las funciones de reglamentación, planificación, supervisión y operación de la materia legislada – funciones que integran la potestad administrativa del Estado -; forma que a su vez admite dos modalidades de ejercicio: Privativa, cuando el nivel territorial que legisla ejerce de manera directa, a través de sus órganos, las funciones que corresponden a la potestad administrativa; o Delegada, cuando este nivel encarga el ejercicio de estas funciones a uno o más órganos pertenecientes a otros niveles territoriales menores (inferiores).

2. Compartida, cuando otro nivel territorial distinto al nivel que legisla (uno o más niveles) ejerce las funciones que corresponden a la potestad administrativa con relación a la materia legislada; forma que a su vez admite dos modalidades de ejercicio. Parcial, cuando el nivel territorial que legisla tiene a su cargo el ejercicio de algunas funciones que corresponden a la potestad administrativa (Ej: función de reglamentar, planificar y supervisar) y el ejercicio de otras está a cargo de otro nivel menor (Ej: función de operar); o Plena, cuando el ejercicio de todas las funciones de la potestad administrativa le corresponden a un nivel menor con relación al nivel que tiene a su cargo la legislación. Esta última modalidad de ejercicio admite dos variantes: Completa cuando este nivel ejerce todas las funciones de la potestad administrativa o Repartida cuando el ejercicio de alguna de éstas funciones le corresponde a un nivel menor (inferior).

En un ejercicio abstracto o conceptual podemos señalar que:

1. El nivel nacional, intermedio o local puede tener atribuida competencia exclusiva – exhaustiva privativa con relación a una materia determinada (a nivel de materia, componente o subcomponente). En este caso, el respectivo nivel tiene el monopolio de la potestad legislativa y administrativa, sólo podría desconcentrar o delegar funciones de la potestad administrativa a órganos de su mismo ámbito de administración.

2. El nivel nacional o intermedio pueden tener atribuida competencia exclusiva – exhaustiva delegativa con relación a una materia determinada (a nivel de materia, componente o subcomponente). En este caso, el nivel nacional o intermedio legisla y delega el ejercicio de todas o algunas funciones de la potestad administrativa en órganos de un nivel menor (inferior).

3. El nivel nacional o intermedio pueden tener atribuida competencia exclusiva – compartida parcial con relación a una materia determinada (a nivel de materia, componente o subcomponente). En este caso, el nivel nacional o intermedio legisla y ejerce alguna/s de las funciones que corresponden a la potestad reglamentaria y el ejercicio de otra/s de estas funciones se atribuye a un nivel menor (inferior).

4. El nivel nacional o intermedio pueden tener atribuida competencia exclusiva – compartida plena con relación a una materia determinada (a nivel de materia, componente o subcomponente). En este caso, el nivel nacional o intermedio sólo

legisla y todas las funciones correspondientes a la potestad administrativa son ejercidas por un nivel o niveles menor/es (inferior/es). Si uno de estos niveles menores (inferiores) ejerce todas las funciones correspondientes a la potestad administrativa la modalidad de ejercicio es “Completa”; si por el contrario, el ejercicio de estas funciones está a su vez compartido con otro nivel menor (inferior), la modalidad de ejercicio es “Repartida”.

Los diseños constitucionales varían en cuanto a la concreción del principio de legalidad; básicamente se observan tres situaciones:

1. Algunas Constituciones establecen como regla que la administración es una actividad sublegal o infralegal en todas sus manifestaciones y, especialmente, en el ejercicio de la potestad reglamentaria. En estos esquemas, la Constitución establece taxativamente las excepciones como es el caso de los Decretos de Necesidad o urgencia (decretos que reemplazan a las leyes en casos de extrema necesidad) y de los Decretos Legislativos (legislación delegada por el Congreso al Poder Ejecutivo en determinadas circunstancias y condiciones).

2. Algunas Constituciones no establecen un principio de reserva legal, sino de repartición de materias entre el Poder legislativo y el Poder Ejecutivo; en el ámbito de estas competencias cada uno de estos órganos tiene una actuación independiente y no está subordinado a disposiciones normativas emanadas de otro órgano. Es el caso de los Reglamentos Autónomos que en este esquema tienen un campo constitucional propio.

3. Algunas Constituciones establecen en normas dispersas la necesidad de ley para regular la materia contenida en estas disposiciones. Es el caso de la Constitución vigente en Bolivia que en varios artículos contiene una mención de esta naturaleza, como en el artículo 7. Es decir que cuando la Constitución hace referencia a leyes se entiende que se refiere a normas emanadas formalmente del Poder Legislativo y no a Reglamentos del Poder Ejecutivo.

En este diseño, un órgano constitucional puede tener asignada potestad normativa en el ámbito de su competencia y jurisdicción territorial, como es el caso de los Gobiernos Municipales. Como la Constitución no define las competencias materiales que le corresponden al Gobierno Municipal es la Ley la que determina este extremo. En el ámbito material definido por la Ley la Ordenanza Municipal tendrá su campo de acción. Puede darse el caso de que la Ley no defina una competencia municipal que corresponda esencialmente a los Gobiernos Municipales (Ej: barrido y limpieza de calles y mercados de abasto), situación en la cual la Ordenanza Municipal podría sin necesidad de base legal regular esta materia.

Como la competencia material de los Gobiernos Municipales no está definida en la Constitución, es la Ley la que define el alcance y contenido de la misma, situación que permite que la Ley interfiera en el ámbito normativo regulado por la Ordenanza Municipal, quedando de esta manera la Ordenanza Municipal subordinada o condicionada por la Ley. En este sistema constitucional no existe una igualdad de valor jurídico de la Ley y la Ordenanza Municipal.

Jurídicamente en la secuencia lógica “Ley, Reglamento de Ejecución de la Ley, Ejecución” existe una gradación jerárquica que implica que el Reglamento tiene que sujetarse al marco de la Ley y la Ejecución (Planificación, Supervisión y Operación) al marco del Reglamento. Así como la Ley es necesaria para la existencia del Reglamento de Ejecución, el Reglamento de Ejecución de la Ley es necesario para la existencia de la Ejecución, salvo en este último caso que, por las características especiales de una determinada disposición legal, su ejecución no necesite estar precedida de la correspondiente reglamentación ejecutiva, a diferencia de la relación jurídica entre la Ley Base y Ley Complemento en la que la Ley Base no puede invadir el campo constitucionalmente reservado a la Ley Complemento. El principio que rige la relación Ley - Reglamento de Ejecución es el de jerarquía.

Al tener los reglamentos ejecutivos un valor normativo inferior a las leyes, pueden ser dejados sin efecto o anulados por la justicia administrativa por transgresiones a la Constitución y las Leyes. Lo propio con relación a las Ordenanzas Municipales que, conforme lo explicado en párrafos precedentes, tienen un rango jerárquico inferior a la Ley.

COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DEL NIVEL NACIONAL

La atribución exclusiva de competencia a un determinado nivel territorial, no prejuzga que este nivel sea el Nacional, Intermedio o Local, puede ser cualquiera de ellos. Este enfoque genera un inconveniente conceptual con relación a aquellas competencias que por sus características y alcances garantizan la unidad e integridad del Estado o requieren un tratamiento uniforme para todo el país y, por estas razones, la potestad de legislación le corresponde única y exclusivamente al nivel Nacional. En este caso, para resaltar las diferencias necesarias, designaremos como “Supremas” a este tipo de competencias cuya potestad legislativa, le corresponde únicamente al nivel Nacional. A título enunciativo podemos señalar las siguientes competencias supremas:

1. Defensa y Fuerzas Armadas.
2. Relaciones Internacionales.
3. Nacionalidad y Extranjería.
4. Condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes constitucionales.
5. Administración de Justicia.
6. Legislación Sustantiva Penal, Civil, Comercial, Laboral, Familiar y Agro – Ambiental y Propiedad Intelectual e Industrial.
7. Legislación Procesal Penal, Civil, Comercial, Laboral, Familiar y Agro – Ambiental y Propiedad intelectual e industrial.
8. Aduanas y Comercio Exterior.
9. Moneda, Banca y Seguros.
10. Pesas, Medidas y Hora oficiales.

11. Armonización de la Actividad Económica.
12. Hacienda y Finanzas del Estado.
13. Investigación Científica y Técnica.
14. Seguridad Social.
15. Administración Pública y Carrera Administrativa.
16. Transporte Internacional e Interdepartamental.
17. Comunicaciones Internacionales e Interdepartamentales.
18. Comercio Interdepartamental.
19. Tierras, aguas, minas, hidrocarburos y energías alternativas.
20. Armas y Explosivos.
21. Medios de Comunicación Social.
22. Patrimonio histórico, natural y cultural.
23. Estadística Oficial.
24. Mecanismos de democracia semi directa.
25. Elecciones y Partidos Políticos.
26. Control Fiscal.

El nivel Nacional, en algunas de estas competencias, como por ejemplo es el caso de Defensa y Fuerzas Armadas y Relaciones Internacionales, tiene atribuida no sólo la potestad de legislación sino también las demás funciones que corresponden a la potestad administrativa. El órgano titular de la competencia puede desconcentrar o delegar funciones en órganos que pertenecen a su mismo ámbito de administración. En este caso al nivel Nacional le corresponde la Legislación, Reglamentación, Planificación, Supervisión y Operación. Es decir se trata de competencias exclusivas, exhaustivas y privativas.

COMPETENCIAS CONCURRENTES

La atribución constitucional de una competencia concurrente a dos o más niveles territoriales, confiriéndoles potestad legislativa para determinadas materias (distintas materias o las mismas en grados o con alcances distintos), puede realizársela de dos maneras distintas: 1) Piramidal, cuando un nivel territorial tiene a su cargo la legislación básica y otro nivel menor (inferior) tiene a su cargo la legislación de complemento o desarrollo; forma que a su vez admite dos modalidades de ejercicio: Completa, cuando el nivel que tiene a su cargo la legislación de complemento o desarrollo tiene también a su cargo las funciones que corresponden a la potestad administrativa; o Repartida, cuando alguna/s de esta/s funciones le corresponde a un nivel menor (inferior) al nivel que tiene a su cargo la ley de complemento o desarrollo. 2) Paralela, cuando dos o más niveles territoriales tienen a su cargo la legislación en la

misma materia, con diferencias de grado o alcance en la regulación (Ej: criterios de escala). En este caso el ejercicio de la competencia tiene analogía con la modalidad privativa porque cada nivel, por su cuenta, legisla y ejerce las funciones que corresponden a la potestad administrativa, sin perjuicio de marginales escenarios de desconcentración o delegación.

En un ejercicio abstracto o conceptual podemos señalar que:

1. El nivel nacional o intermedio pueden tener atribuida competencia concurrente – piramidal completa con relación a una materia determinada (a nivel de materia, componente o subcomponente). En este caso, el nivel nacional o intermedio sanciona la legislación básica y el nivel intermedio o local, según el supuesto, sanciona la legislación de complemento o desarrollo y, además, ejerce las funciones que corresponden a la potestad administrativa.

2. El nivel nacional o intermedio pueden tener atribuida competencia concurrente – piramidal repartida con relación a una materia determinada (a nivel de materia, componente o subcomponente). En este caso, el nivel nacional sanciona la legislación básica; el nivel intermedio sanciona la legislación de complemento o desarrollo y ejerce alguna de las funciones que corresponden a la potestad administrativa (Ej: Reglamenta, Planifica y Supervisa); y el nivel local ejerce las restantes funciones de la potestad administrativa (Ej: Opera).

3. El nivel nacional, intermedio y local pueden tener atribuida competencia concurrente – paralela completa con relación a una materia determinada (a nivel de materia, componente o subcomponente). En este caso, el nivel nacional, intermedio y local legislan de manera completa y simultánea la misma materia, con diferencias de grado o alcances que evitan la duplicación legislativa (una ley que regula simultáneamente la misma materia, de la misma manera y con el mismo alcance), y cada uno de ellos ejerce las funciones que corresponden a la potestad administrativa, sin perjuicio de escenarios marginales de desconcentración o delegación dentro de su propio ámbito administrativo.

Jurídicamente la relación Ley Base y Ley Complemento o Desarrollo no siempre tiene el mismo sentido y alcance que la relación Ley - Reglamento de Ejecución. Analógicamente la relación es similar en el aspecto de que la Ley Complemento está condicionada por la Ley Base y tiene que respetar y sujetarse al contenido y alcance de esta última. En esta situación la relación es de jerarquía y no de especialidad. A diferencia de la relación jerárquica Ley – Reglamento de Ejecución, por el principio de especialidad, la Ley Base no puede invadir el terreno o campo de acción constitucionalmente reservado a la Ley Complemento; si esto sucede la Ley Base debería ser declarada inconstitucional por invadir un campo de regulación que no le corresponde. En esta situación la relación es de especialidad y no de jerarquía.

Al tener las leyes de los distintos niveles territoriales la misma jerarquía constitucional, únicamente pueden ser dejadas sin efecto o anuladas por la justicia constitucional por transgresiones a la Constitución que incluye la relación ultra vires entre la Ley Base y Ley Desarrollo.

REGLAS METODOLÓGICAS

Del análisis de la atribución competencial a los distintos niveles territoriales y de las distintas formas y modalidades establecidas para su ejercicio, se deducen las siguientes reglas metodológicas de aplicación:

1. Quién puede o tiene lo más puede o tiene lo menos. Si un nivel territorial legisla, salvo disposición expresa en contrario, puede reglamentar y ejecutar – atribuciones que integran la potestad administrativa del Estado -. Sin un nivel territorial reglamenta, salvo disposición expresa en contrario, puede ejecutar. Esta secuencia siempre es descendente; tratándose del ejercicio de la misma competencia, no podría la legislación corresponder a un nivel menor (inferior) y la reglamentación a un nivel mayor o la reglamentación a un nivel menor (inferior) y la ejecución (operación) a un nivel mayor.

2. No duplicación legislativa. Dos o más niveles territoriales no pueden legislar al mismo tiempo, sobre la misma materia, de la misma manera y con los mismos alcances.

3. Tratándose de las categorías Legislación, Reglamentación, Planificación y Supervisión la titularidad y el ejercicio de la competencia están fusionadas. No se puede separar o desprender la titularidad del ejercicio de la competencia. En cambio la categoría Operación admite que la titularidad corresponda a un órgano y el ejercicio a otro, mediante las técnicas conocidas como desconcentración estructural o dinámica. En la desconcentración dinámica (la delegación es un caso) un órgano, el delegante, es el titular de la materia competencial, quién delega su ejercicio en otro órgano, el delegado. No existe cambio en la titularidad de la competencia. Por tanto, cuando se haga referencia a “transferencia” de competencias siempre conllevará un cambio o modificación de la titularidad y cuando se mencione encargo de ejercicio siempre conllevará un cambio o modificación en el ejercicio de la competencia y no en su titularidad.

   La desconcentración estructural conlleva una modificación en la titularidad de la competencia; en cambio, la desconcentración dinámica (como en la delegación) conlleva una modificación en su ejercicio.

PRINCIPIO DE CIERRE COMPETENCIAL

Con relación a las materias competenciales que no hubieran sido asignadas de manera expresa a uno de los niveles territoriales como posibilidades lógicas de solución se puede optar por: 1) Conferir potestad legislativa exclusiva al nivel nacional, intermedio o al local, con una de las formas y modalidades que corresponden a esta categoría. 2) Conferir potestad legislativa concurrente a dos de estos niveles o a los tres, con una de las formas y modalidades que corresponden a esta categoría. La elección de una de estas opciones constituye una decisión política que depende de diversos factores, entre ellos el histórico - apreciado en el momento del nacimiento del Estado – y la calidad de la materia competencial.

Tomando en cuenta la historia de los Estados, en la experiencia de los Estados Federales, si las partes territoriales que componen un conjunto nacional, antes de la formación del Estado – Nación tenían individualidad política propia, la tendencia es asumir una opción de cierre competencial a favor del nivel intermedio; si por el contrario, en el origen se trataba de Estados – Unitarios que se convirtieron en Estados – Federales, la tendencia es asumir una opción de cierre competencial a favor del nivel central. Este es el caso boliviano en el que los Departamentos, antes de la fundación de la república, no constituían unidades políticas independientes.

Tomando en cuenta la calidad de la materia, se pueden presentar distintas situaciones; algunas justifican su asignación al nivel central, otras al intermedio y otras al local.

En este contexto existen tres opciones prácticas de solución:

1. Establecer en la Constitución que presentada una controversia sobre las materias competenciales omitidas sea el Tribunal Constitucional[8] el que decida a que nivel corresponde la competencia, cómo será atribuida (exclusiva o concurrente) y bajo que forma y modalidad será ejercida; con la posibilidad de que tratándose de la forma y modalidad de ejercicio, sea el Convenio Territorial el que defina estos aspectos con la intervención de los niveles involucrados.

2. Establecer en la Constitución que presentado un caso de laguna, silencio u omisión, los tres niveles territoriales participarán en su definición mediante la celebración de un Convenio Territorial que establezca a qué nivel será atribuida esta competencia, cómo será atribuida (exclusiva o concurrente) y bajo que forma y modalidad de ejercicio.

3. Establecer en la Constitución directamente que la potestad de legislación le corresponde al nivel nacional, intermedio o local para todas las materias competenciales omitidas, confiriendo al mismo nivel la atribución de definir cómo será atribuida esta competencia (exclusiva o concurrente) y bajo que forma y modalidad será ejercida.

TÉCNICA DE REAJUSTE COMPETENCIAL

Una vez definidas y distribuidas las competencias y establecida la forma y dinámica para su ejercicio, es probable que en la práctica se presenten inconvenientes que requieran un reajuste de la titularidad o del ejercicio de las competencias, o de la titularidad y el ejercicio de las mismas.

En cuanto a los cambios de titularidad queda claro que la única opción viable de implementar estas transformaciones es a través de una reforma a la Constitución siguiendo el procedimiento complejo establecido para ello. Por ejemplo, si en una

---

[8] *El enfoque teórico metodológico de este documento tiene como sustento doctrinal los contenidos conceptuales incluidos en la obra de la editorial ILDIS denominada "Propuesta Autonómica de Santa Cruz, Balance de Fortalezas y Debilidades", páginas 54 y 141 a 142.*

determinada materia le corresponde al nivel central la potestad legislativa exclusiva y, por el cambio de circunstancias, resulta conveniente, que en esa materia la potestad legislativa sea concurrente entre el nivel central y el intermedio, la única opción de concretar esto es mediante una reforma parcial a la Constitución.

En cuanto a los cambios de ejercicio, en la forma y/o modalidad, para evitar la demora y complejidad que demanda un cambio a la Constitución, se pueden habilitar estos cambios a través de Convenios Territoriales, celebrados entre todos los niveles involucrados; Convenios Territoriales que formarán parte del bloque de constitucionalidad y, por esta razón, tendrán jerarquía superior a las leyes ordinarias. Por ejemplo, si en una determinada materia el nivel nacional tiene potestad legislativa exclusiva bajo la forma de ejercicio exhaustiva, mediante Convenio Territorial con el nivel intermedio o local, o con ambos, modifican la forma de ejercicio de exhaustiva a compartida. Otro ejemplo, si en una determinada materia el nivel nacional tiene potestad legislativa exclusiva bajo la forma de ejercicio compartida con el nivel intermedio y de acuerdo a una modalidad completa, mediante Convenio Territorial con el nivel intermedio y local, modifican la modalidad de ejercicio de completa a repartida.

DESCONCENTRACIÓN[9]

Dentro de cada nivel territorial, nacional, intermedio y local, se pueden implementar procesos de desconcentración institucional, dinámicos o estructurales, desconcentrando determinadas competencias en órganos o instituciones para el cumplimiento de fines específicos de administración. La desconcentración estructural puede conllevar un cambio en la titularidad de la competencia del ente emisor que se traspasa el ente receptor o sólo un cambio en el ejercicio de la competencia, en este último caso, el emisor mantiene la titularidad y sólo desconcentra el ejercicio de la misma.

Tratándose de un cambio de titularidad, estructural, el control administrativo por parte del órgano o institución superior con relación al órgano o institución inferior es atenuado (control de tutela); no existe avocación y sólo procede en cuestiones de legalidad y no de mérito o conveniencia; y la regla para su ejercicio es a través de los recursos otorgados por la ley a los administrados perjudicados y no de oficio.

Tratándose de un cambio de ejercicio, dinámico, el control administrativo por parte del órgano o institución superior con relación al órgano o institución inferior es pleno (control jerárquico); existe avocación y procede en cuestiones de legalidad y oportunidad, mérito y conveniencia; y en todos los casos puede hacerse efectivo de oficio o a pedido de parte interesada.

Dentro del nivel intermedio y local, se pueden implementar procesos de desconcentración territorial, estructurales, desconcentrando determinadas competencias en órganos o instituciones para el cumplimiento de fines generales de

---

[9] *El enfoque teórico-metodológico se desprende de Capítulos I, II y III del Informe sobre Desconcentración del IDB*

administración. La desconcentración territorial conlleva cambios en la titularidad de la competencia del ente emisor que se traspasa el ente receptor. Si sólo se darían cambios en el ejercicio de la competencia y no de la titularidad estaríamos en presencia de una desconcentración institucional o por servicios y no en una territorial. Distinta es la situación de una entidad territorial desconcentrada que además reciba por delegación el ejercicio de determinadas competencias que corresponden a una entidad de otro nivel territorial, reservándose esta última la titularidad de estas competencias. Este hecho no excluye la titularidad de competencias propias por parte de la entidad que recibió la delegación adicional. En este ejemplo complejo, en cuanto a las competencias propias rige el control atenuado o de tutela, en cuanto a las competencias delegadas rige el control pleno o jerárquico.

La potestad de legislación reconocida a un nivel territorial para determinadas materias competenciales conlleva, implícitamente, el reconocimiento de potestad legislativa para configurar e implementar un proceso de desconcentración dentro de su circunscripción territorial con relación a estas materias. No es necesario el reconocimiento expreso de la potestad de legislación para la desconcentración. De esta manera la base legal necesaria para un proceso de desconcentración no es necesario encontrarla en un nivel territorial mayor (superior) cuando la potestad legislativa parcial, sobre determinadas competencias, le corresponde al nivel interesado en la desconcentración. Principio de implicancia competencial: si tienes potestad legislativa para una materia determinada también tienes potestad legislativa para la desconcentración de competencias relativas a esta materia.

OPCIONES DE IMPLEMENTACIÓN EN CONSTITUCIONES CERRADAS Y ABIERTAS

Existen dos opciones de implementación del proceso de descentralización (autonomías) según se trate de Constituciones cerradas o abiertas.

En las Constituciones cerradas se incluyen de manera completa las materias competenciales que corresponden a cada uno de los niveles: nacional, intermedio y local; la categoría de asignación competencial que corresponde: exclusiva o concurrente; la forma de su ejercicio, exhaustiva o compartida tratándose de la exclusiva, piramidal o paralela tratándose de la concurrente; y las modalidades de su ejercicio: privativa o delegativa tratándose de la exhaustiva, parcial o plena (completa o repartida) tratándose de la compartida, completa o repartida tratándose de la piramidal y completa tratándose de la paralela. Todo esto se incluye directamente en el texto Constitucional.

En las Constituciones abiertas sólo se incluyen las materias competenciales que corresponden a cada uno de los niveles y la categoría de asignación competencial que corresponde: exclusiva o concurrente. Todo lo demás, forma y modalidad de ejercicio, se lo deja librado a una Ley Orgánica Territorial que compone el bloque de constitucionalidad y tiene un rango superior a la Ley ordinaria.

Los Estatutos de Gobierno de los niveles intermedio y local, en el primer caso tienen que sujetarse a la Constitución y en el segundo a la Constitución y a la Ley Orgánica territorial.

ANÁLISIS COMPETENCIAL EN EL ESTADO SIMPLE (DESCONCENTRACIÓN)

En el modo de Estado simple el monopolio de la legislación le corresponde al nivel nacional, los niveles Intermedio y local, únicamente pueden tener intervención en la potestad administrativa, a través de la reglamentación y ejecución (operación) de la materia legislada por el nivel central. Por tanto, en el análisis de la asignación y distribución competencial, estamos dentro de la categoría de competencias exclusivas del nivel central con relación a todas aquellas materias que, por imperativo constitucional, requieren para su ejercicio una base legal.

En este contexto, se presentan dos variables principales según que el nivel nacional tenga constitucionalmente reconocido el monopolio para la reglamentación de la Ley que regula una materia determinada o, por el contrario, este monopolio no esté reconocido y los niveles intermedio y local tengan reconocida atribución de reglamentación de las Leyes sancionadas por el nivel central.

En el marco de un Estado en el que no existe monopolio de reglamentación de la Ley en el nivel nacional (Estado Simple Desconcentrado), se presentan las siguientes alternativas de asignación y ejercicio competencial:

1. Competencia exclusiva privativa del nivel nacional; el nivel nacional legisla y asume todas las funciones que corresponden a la potestad administrativa.

2. Competencia exclusiva compartida parcial; el nivel nacional legisla y reglamenta (o además planifica y supervisa) una materia determinada y el nivel intermedio o local se hacen cargo de las demás funciones que corresponden a la potestad administrativa.

3. Competencia exclusiva compartida plena y completa; el nivel nacional legisla una materia determinada y el nivel intermedio o local se hacen cargo de todas las funciones que corresponden a la potestad administrativa.

4. Competencia exclusiva compartida plena y repartida; el nivel nacional legisla una materia determinada; el nivel intermedio la reglamenta, planifica y supervisa; y el nivel local se hace cargo de su Operación.

En el marco de un Estado en el que existe monopolio de reglamentación de la Ley en el nivel central (Estado Simple Concentrado), se presentan las siguientes alternativas de asignación y ejercicio competencial:

1. Competencia exclusiva privativa del nivel nacional; el nivel central legisla y asume todas las funciones que corresponden a la potestad administrativa.

2. Competencia exclusiva compartida parcial; el nivel nacional legisla y reglamenta una materia determinada (o además planifica y supervisa) y el nivel intermedio o local se hacen cargo de las demás funciones que corresponden a la potestad administrativa.

CRITERIOS DE ASCENSO Y DESCENSO COMPETENCIAL (SERGIO VILLARROEL B.)

METODOLOGÍA DE ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE NIVELES TERRITORIALES

La asignación de competencias entre niveles de gobierno al interior de un país, es el resultado de la interacción de factores políticos, sociales y económicos, propios del momento en el que se decide la conformación del Estado o se lleva adelante un proceso de descentralización.

Dado que dichos factores varían sustancialmente dependiendo de la sociedad en la que son tratados y del tiempo en el que se efectúan las reformas, no es posible hablar de un único catalogo competencial que sea correcto o estándar, sino de varias alternativas de asignación que reflejan la diversidad de preferencias existentes en todo el planeta.

De todos modos, a pesar de este hecho irrefutable, siempre es bueno contar con una estructura de asignación competencial inicial al momento de abrir el debate, obtenida a través de la aplicación de criterios predefinidos y ampliamente aceptados. En este sentido, la presente sección plantea una metodología de obtención de dicha estructura de asignación inicial (sobre la base de los últimos adelantos desarrollados en la literatura especializada), que facilite el intercambio de ideas en la actual Asamblea Constituyente.

REVISIÓN DE LA TEORÍA ESPECIALIZADA

La visión teórica clásica de economía de la descentralización, aborda el aspecto de la política fiscal multijurisdiccional desde tres ramas[10]: i) tamaño óptimo de provisión de un bien público; ii) redistribución espacial del ingreso; y iii) estabilización de cuentas macroeconómicas.

Tradicionalmente, las dos últimas ramas eran consideradas como de responsabilidad del nivel nacional, sin embargo, en la actualidad esta opción está siendo cada vez más cuestionada y algunos autores[11] ya han logrado sistematizar ciertos criterios que permiten considerar un eventual traspaso de una parte de estas responsabilidades a niveles subnacionales.

---

[10] *Musgrave (1959)*

[11] *Dafflon (2006)*

En cambio, en lo que a la primera rama se refiere, sí existen desde hace mucho tiempo atrás varios criterios que permiten justificar un ascenso o descenso de competencias basándose principalmente en el "*principio de beneficio*". Este principio plantea que cada contribuyente debería pagar sus tributos en función de los beneficios que recibe de los bienes públicos prestados[12]. En un escenario ideal, debería existir entonces coincidencia entre tres círculos jurisdiccionales hipotéticos, aquel que encierra a los tomadores de decisiones sobre la provisión de los bienes públicos (jurisdicción política), aquel que encierra a la población que captura todos los beneficios de los bienes públicos prestados (jurisdicción económica) y aquel que encierra a los contribuyentes que pagan los tributos[13]. Sin embargo, en la realidad es muy difícil encontrar esta coincidencia[14] y surgen distorsiones que dan lugar a la aparición de externalidades, economías de escala, economías de alcance, costos de congestión, etc., criterios que luego son empleados para justificar una centralización (o en ausencia de estos criterios una descentralización) de competencias.

Además de este enfoque puramente económico de provisión de bienes públicos, existe también la posibilidad de evaluar la asignación de competencias tomando en cuenta argumentos socio-políticos como por ejemplo: subsidiariedad[15], diversidad de preferencias, participación social, flexibilidad y otros.

La metodología desarrollada en el presente estudio tratará de considerar la mayor cantidad posible de estos criterios, tanto económicos como sociopolíticos, a fin de abordar la problemática desde un punto de vista integral.

CATEGORIZACIÓN DE BIENES PÚBLICOS

Uno de los pilares fundamentales de la técnica de asignación competencial planteada, será la categorización de todos los bienes públicos sujetos a análisis, de acuerdo a sus características de pureza-impureza y ámbito de acción local o nacional.

En términos económicos, un bien público puro es aquel que cuenta con dos propiedades: i) en primer lugar es no excluyente (una vez que es provisto a una persona resulta logísticamente imposible o económicamente prohibitivo excluir a otros individuos del consumo del mismo bien); y ii) en segundo lugar es no rival (el consumo de una persona no afecta la cantidad disponible para el consumo de otras, es decir puede ser consumido al mismo tiempo por varios individuos y en la misma cantidad[16].

---

[12] *Musgrave, op. cit.*

[13] *Dafflon, op. cit.*

[14] *Cuando coincide la jurisdicción política con la económica se dice que existe equivalencia fiscal. Esta idea fue desarrollada por Olson (1969).*

[15] *Dafflon, op. cit, clasifica a este criterio como socio-político, aunque a rigor se trata de un criterio híbrido puesto que puede implicar también una mayor eficiencia en el manejo de costos por proximidad con el beneficiario final.*

[16] *Connolly y Munro (1999)*

Por otro lado, un bien público impuro puede surgir a consecuencia de tres factores; i) cuando existe rivalidad parcial (ocasionando problemas de congestión); ii) cuando es excluyente (el caso de bienes club); y iii) cuando al proveer un bien público se obtienen productos múltiples (es decir, bienes públicos puros y bienes privados)[17].

Un ejemplo que aclara esta clasificación de bienes es el de caminos, ya que dependiendo de si existe peaje o congestión, éste bien puede enmarcarse dentro de todas las opciones como muestra el Diagrama 1 a continuación.

DIAGRAMA 1

Clasificación del bien público Caminos

		EXCLUYENTE	
		SI	NO
RIVAL	SI	**BIEN PRIVADO PURO** **Ej. Camino con peaje congestionado**	**BIEN PROPIEDAD COMÚN** **Ej. Camino sin peaje congestionado**
	NO	**BIEN CLUB** **Ej. Camino con peaje descongestionado**	**BIEN PÚBLICO PURO** **Ej. Camino sin peaje descongestionado**

Otra característica de los bienes públicos que debe ser tomada en cuenta, es el tamaño del grupo que llega a recibir los beneficios del bien. Aquellos bienes públicos cuyos beneficios abarcan pequeñas o medianas jurisdicciones se denominan bienes públicos subnacionales y aquellos bienes públicos cuyos beneficios abarcan a todo el país se denominan bienes públicos nacionales.

Combinando todas las opciones antes descritas se obtiene la matriz mostrada en el Cuadro 1 que servirá de base para todo el análisis posterior de asignación competencial.

De aquí en adelante, la metodología de asignación a ser empleada estará en función al cuadrante en el que se encuentre el bien público en cuestión.

Más adelante, en la parte descriptiva y en el cuadro resumen de la sección denominada: "*Aplicación de Criterios a Materias Competenciales*", se explica el porqué cada materia priorizada es incluida dentro de cada cuadrante.

CUADRO 1

Matriz de clasificación de bienes públicos

[17] *Cornes y Sandler (1996)*

	Bien Público Nacional	**Bien Público Subnacional**
Bien Público Puro	Ej.: - Defensa - Relaciones internacionales	Ej.: - Alumbrado público - Recolección de basura
Bien Público Impuro	Ej. : - Migración - Ferrocarriles	Ej.: - Educación - Salud

ASIGNACIÓN DE LA FACULTAD LEGISLATIVA

Las dos preguntas claves que deben ser abordadas a lo largo del proceso de asignación competencial son qué nivel tendrá la responsabilidad de determinar las políticas o parámetros estándar de la competencia y qué nivel estará encargado de proveerla o administrarla[18] (esta última pregunta será retomada en el siguiente subtítulo).

En el presente estudio se adoptará el principio básico de que las políticas por lo general son determinadas a través de leyes y sólo en casos específicos mediante otro tipo de instrumentos normativos como decretos o resoluciones, ya que en los hechos, estos dos últimos instrumentos sólo pueden ser empleados para reglamentar las partes procedimentales de los lineamientos de política pública establecidos en la ley correspondiente. Excepcionalmente, se puede encontrar también la formulación de políticas en instrumentos de planificación, siempre y cuando se trate de planificación incidente[19].

En este sentido, la labor de identificar qué nivel definirá las políticas y estándares básicos se traduce automáticamente en definir qué nivel poseerá la facultad legislativa sobre la competencia en cuestión, obviamente partiendo del supuesto de que se trata de un Estado compuesto en el cual el monopolio legislativo ha sido roto; y tanto el nivel intermedio (departamentos) como el local (municipios) están en condiciones de emitir normas con rango de ley, en el ámbito de las competencias que les han sido transferidas (modelo triterritorial[20]).

A este respecto, cabe hacer notar también que la facultad de legislar sobre una determinada competencia puede ser exclusiva (un sólo nivel legisla) o concurrente

---

[18] *Para un buen análisis comparado a nivel internacional que emplea este tipo de clasificación, ver Shah (1994).*

[19] *Para una aclaración de lo que se entiende por incidente, ver Cap. I.*

[20] *Desarrollado por Barrios (2002).*

(dos o tres niveles legislan), existiendo inclusive la posibilidad de que en el caso de concurrencia, el modelo adopte una forma piramidal (existe una ley base en un nivel superior y varias leyes complementarias de desarrollo en niveles subnacionales) u horizontal (no existe una ley base y todos los niveles pueden legislar respetando el marco constitucional)[21].

Resta entonces identificar un criterio de partida que de una idea de cuál podría ser el nivel encargado de legislar sobre una determinada competencia. Esta señal será obtenida en el presente estudio recurriendo a la categorización de bienes públicos mostrada en el Cuadro 1.

Cuando se trate de un bien público nacional, puro o impuro, la señal tentativa podría ser que el nivel nacional legisle sobre dicho bien y de forma exclusiva. En cambio, si se está en presencia de un bien público subnacional puro, los niveles que podrían legislar sobre la competencia son el departamental o el municipal, también de forma exclusiva, dependiendo de la escala óptima de provisión.

En los casos de los bienes que se sitúan en el tercer cuadrante, es decir los bienes públicos subnacionales impuros, el tratamiento adquiere mayor complejidad, ya que el árbol de alternativas se amplia y ya no resulta conveniente efectuar el análisis a nivel de materia competencial pura, como en los otros casos, sino que es preciso desagregar la materia en sus respectivos componentes. Por ejemplo, la materia competencial de educación en los componentes de educación primaria, educación secundaria y educación superior, etc.

ASIGNACIÓN DE LA FACULTAD ADMINISTRATIVA

Una vez definido el nivel que determinará las políticas o parámetros estándar de la competencia, recién es posible continuar con el análisis del nivel que estará encargado de proveerla o administrarla.

La facultad administrativa está referida a la forma en la cual se efectiviza una determinada competencia, pudiendo identificarse (como se indicó en las secciones anteriores del documento) hasta cinco funciones competenciales que permiten su aplicación: i) reglamentación; ii) planificación; iii) operación; iv) supervisión; y v) regulación.

Todas estas funciones competenciales pueden enmarcarse dentro de las denominadas llaves de asignación (privativa, exhaustiva, compartida, etc.), las cuales toman como referencia una vez más el criterio guía de cuál es el nivel que legisla sobre la competencia en cuestión.

Una vez que se ha alcanzado este nivel de detalle, recién es posible recurrir a los criterios tradicionales de asignación competencial para proceder con la descentralización, siempre y cuando el bien público en cuestión se halle comprendido

---

[21] *Ver Barrios (2005).*

dentro de las llaves denominadas *Parcial*, *Completa* o *Repartida*[22], mismas que son variaciones de la llave *Compartida*.

Como se adelantó en el subtítulo 3.1.1, los criterios económicos tradicionales de asignación pueden ser enmarcados dentro de tres ramas: i) tamaño óptimo de provisión de un bien público; ii) redistribución espacial del ingreso; y iii) estabilización de cuentas macroeconómicas. Además, existen también los criterios socio-políticos que complementan a dichos criterios económicos.

De todas estas categorías, sólo la de estabilización de cuentas macroeconómicas no cuenta todavía con parámetros aceptados que permitan evaluar de forma consistente su descentralización, en consecuencia, no será tomada en cuenta en el presente análisis. El resto de categorías presentan una variedad de criterios que son detallados a continuación.

CRITERIOS QUE INFLUENCIAN EL TAMAÑO ÓPTIMO DE PROVISIÓN DE UN BIEN PÚBLICO[23]

1) Economías de Escala.- Bajo este criterio, cuando una institución gubernamental ha incurrido en altos niveles de inversión iniciales para poder prestar un bien o servicio público pero posteriormente puede duplicar su nivel de provisión del bien o servicio sin que esto implique una duplicación de los costos de factores en los que es necesario incurrir, entonces se dice que la institución cuenta con *economías de escala*.

   Esto implica que ciertos bienes y servicios públicos requieren de áreas geográficas mayores a las de una jurisdicción local para lograr una provisión costo-efectiva. Por ejemplo, un hospital especializado en gastroenterología implica una gran inversión en equipo sofisticado que sólo se justifica si existe una cantidad mínima de pacientes con las dolencias respectivas, entonces, será imposible e ineficiente contar con un centro hospitalario de estas características en cada uno de los municipios rurales o pequeños que apenas cuentan con unos cuantos pacientes que requieren de este servicio al año.

   Cuando se presentan este tipo de limitantes, resulta económicamente más ventajoso mantener funcionando un único hospital especializado en un nivel territorial superior, que brinde el servicio a todos los municipios pequeños que eventualmente lo requieran.

2) Economías de Alcance.- Tradicionalmente se entiende que existen economías de alcance cuando la provisión de dos o más bienes o servicios públicos complementarios, se produce de forma más eficiente desde un sólo nivel territorial

---

[22] *Cabe hacer notar que en los casos de las llaves Privativa y Delegativa, también es posible emplear los criterios pero para fines de desconcentración y no de descentralización.*

[23] *Definiciones extractadas de Shah (1994) y Dafflon, op. cit.*

a manera de paquete (en vez de brindarlos de forma separada desde distintos niveles).

Un ejemplo clásico de economías de alcance se presenta en la provisión de bienes públicos relacionados con la materia competencial de desarrollo productivo, puesto que si se decide bajar a un nivel territorial inferior sólo un subcomponente como es el de capacitación de mano de obra, a corto o mediano plazo este servicio aislado resulta insuficiente puesto que para su adecuado aprovechamiento debe ir acompañado de otro tipo de servicios complementarios (ya sea de la misma materia competencial o de otra materia como medio ambiente o infraestructura productiva) como el de centros de acopio, transferencia de tecnología de equipo, facilidades de comercialización y acceso al crédito, orientación medioambiental, etc. Por este motivo, cuando se evalúa la pertinencia de descentralizar dichos subcomponentes de desarrollo productivo de forma separada, generalmente este criterio da la señal negativa de traspaso. Una alternativa de solución a este conflicto, puede ser la de tomar la decisión de traspasar en conjunto todas o gran parte de las materias competenciales relacionadas entre sí, sin embargo, para hacer efectiva esta decisión, el resto de criterios de traspaso deben respaldar técnicamente esta opción trascendental.

3) Externalidades.- Por definición, una externalidad es un efecto positivo o negativo que surge como consecuencia de la producción o consumo de un determinado bien público. En otras palabras, las externalidades espaciales surgen cuando los beneficios o costos de la provisión de un bien público, alcanzan a personas no residentes en la jurisdicción donde es producido o consumido dicho bien.

   Ya sea que la externalidad producida es positiva (beneficio a no residentes) o negativa (costo asumido por no residentes), su provisión debe ser manejada desde un nivel territorial que pueda internalizar estos efectos. Entonces, mientras más grandes sean las externalidades, más grande deberá ser la jurisdicción a cargo de manejarlas, y en consecuencia, más alto el nivel de gobierno desde el cual se administre la competencia. Por ejemplo, en el caso particular de Áreas Protegidas, dado que la superficie de dichas áreas no coincide con la de la jurisdicción de un sólo municipio, el beneficio de cuidar o explotar turísticamente estos espacios alcanzará inevitablemente a no residentes del municipio, en consecuencia, este criterio permitiría inclinarse por mantener el manejo de dichas Áreas Protegidas en un nivel territorial superior.

4) Costos de Congestión.- Como se indicó anteriormente al tratar las causas que provocan que un bien público puro se vuelva impuro, cuando existe cierta rivalidad parcial en el consumo de un bien público entonces se presentan problemas de congestión. Por ejemplo, si una carretera está abierta al público de forma gratuita, existe la tendencia a que los conductores piensen sólo en su propio beneficio y la sobreutilicen hasta el grado de llegar a ocasionar una congestión, ya que dicha carretera cuenta con la característica de no rivalidad pero sólo hasta cierto límite.

   En estos casos, una solución puede ser la de introducir un mecanismo de exclusión como el peaje, pero inmediatamente surge la interrogante de quiénes

son los que se benefician directamente de dicha carretera, si la respuesta es sólo una determinada jurisdicción, entonces resulta conveniente que dicha jurisdicción sea la que se haga cargo de internalizar los costos de la congestión (en un sentido amplio la congestión es también una externalidad en el consumo).

En resumen, si existen costos de congestión, entonces se debe evaluar la alternativa de traspaso de la competencia a un nivel subnacional.

CRITERIOS QUE INFLUENCIAN LA REDISTRIBUCIÓN ESPACIAL DEL INGRESO[24]

1) Movilidad.- La teoría clásica sugiere que si una entidad subnacional asume responsabilidades redistributivas, entonces existirá incentivo suficiente como para que personas de bajos ingresos se trasladen a dicha jurisdicción para beneficiarse de la medida; y a su vez personas de altos ingresos se retiren al sentir que no reciben bienes públicos en la misma magnitud que tributan.

   Esta visión está siendo cada vez más cuestionada, puesto que si existen buenas razones para creer que la movilidad entre jurisdicciones es baja, ya sea porqué es muy costoso o debido a que existen fuertes factores sociales y psicológicos de apego a las regiones, entonces existe un espacio para políticas públicas de redistribución moderadas.

2) Focalización de grupos meta.- Algunas responsabilidades específicas de protección social, requieren de la identificación de grupos meta para la asignación de subsidios de forma directa. A este respecto, los gobiernos locales están en mejores condiciones de poder ubicar dichos grupos de beneficiarios y movilizar los recursos respectivos hacia ellos.

   Aquí debe tenerse en cuenta que si bien los recursos para dichos subsidios pueden seguir siendo transferidos desde el nivel nacional, los gobiernos locales asumen el costo que representa el proceso de identificación de los grupos de beneficiarios.

CRITERIOS SOCIO-POLÍTICOS[25]

1) Preferencias.- Partiendo del principio de que las decisiones políticas han sido descentralizadas a los niveles subnacionales y asumiendo además que existe heterogeneidad de preferencias por distintos bienes públicos, entonces, cada gobierno local podrá ajustar su paquete de servicios y tributos a estos preferencias de los individuos, con criterios semejantes, que residen en la jurisdicción.

---

24 Según Dafflon, op. cit, cuando se implementa una medida de redistribución espacial del ingreso, siempre es preciso tener en cuenta dos aspectos: i) si los beneficiarios podrán movilizarse de una jurisdicción a otra para beneficiarse en mayor medida de la política; y ii) si será preciso focalizar ciertos grupos meta con ingresos bajos, para que sean los beneficiarios de la redistribución.

25 Definiciones extractadas de Frank (2001) y Dafflon, op. cit.

Como se puede ver, la lógica que está detrás de este criterio es la de que mientras más heterogénea es la población de un país en particular, más se necesita de una descentralización.

Cuando los gustos y nivel de ingresos de los ciudadanos que pertenecen a una misma colectividad son muy variados, la provisión de un bien en forma colectiva puede resultar en una pérdida de bienestar. Desde el punto de vista de los modelos económicos ortodoxos, las pérdidas de bienestar pueden surgir ya sea por el hecho de que los consumidores individuales no pueden elegir su propio nivel de consumo, perdiendo así control sobre la calidad y cantidad de los servicios públicos provistos a medida que el tamaño de la colectividad aumenta, o también porque dichos consumidores tienen diferentes puntos de vista sobre el tipo de servicio que debe ser que debe ser provisto.

Al contrario de la estandarización que es inherente en todo modelo centralizado, la descentralización favorece la diversidad y en consecuencia desemboca en una oferta de servicios públicos que está mejor adaptada a las diferentes preferencias de las colectividades al interior de un país[26].

2) Subsidiariedad.- La definición tradicional de subsidiariedad establece que todas aquellas competencias cuya provisión es indudablemente más "*efectiva*" desde el nivel local, corresponden con mayor propiedad a este nivel que a otro superior.

   El principio fundamental que está detrás de este antiguo criterio, que fue introducido en el Acuerdo de Maastricht de 1991, es el de "*proximidad*" o "*cercanía*" de los beneficiarios con los bienes o servicios públicos a ser proporcionados. Si bien este criterio es el más empleado para justificar todo tipo de traspasos competenciales a niveles locales, lamentablemente es también el más ambiguo debido a su amplitud, ya que en la gran mayoría de los casos es muy común que se cumpla el principio de mejor provisión por cercanía o proximidad con el beneficiario final del bien público. Sólo en algunos casos particulares de materias privativas del nivel nacional como Relaciones Internacionales y Emisión de Moneda no es posible ratificar este principio y en consecuencia, el criterio no sugiere una descentralización, en el resto de los casos siempre es prudente equilibrar el análisis empleando adicionalmente otros criterios que permitan tomar en cuenta factores como escala de provisión o externalidades.

3) Flexibilidad.- De acuerdo con Dafflon (2006), se entiende por flexibilidad la capacidad de ajuste del marco legal (leyes) a circunstancias de política cambiantes en el entorno. Entonces, cuando existe flexibilidad, resulta conveniente que los niveles subnacionales legislen bajo alguna de las modalidades de llaves de asignación previamente definidas.

---

[26] *Normalmente, este criterio debe ser contrastado con el ahorro en costos que significa una provisión centralizada.*

Claramente, el principio que está detrás de este criterio es el de "*adaptación a entornos*", ya que las condiciones geográficas, culturales y de ambiente empresarial de un país presentan características sustancialmente diferentes al interior del mismo y justifican cierto grado de ajuste en las políticas de intervención gubernamental. Esta heterogeneidad de entornos está presente en todos los niveles territoriales de un país, pero por lo general es más evidente en los niveles superiores puesto que abarcan una mayor superficie geográfica y una mayor cantidad de población, entonces, la regla a seguir es que mientras sigan existiendo entornos diferenciados al interior de una determinada jurisdicción, siempre deberá evaluarse la pertinencia de aplicación de este criterio, ya sea para justificar un traspaso de la materia competencial en cuestión al nivel inferior o para ratificar su retención en el ente emisor.

Un ejemplo claro de descenso de competencias debido a la necesidad de adaptación a situaciones de política cambiantes, puede ser observado en la competencia *turismo*, ya que ciertamente no es lo mismo reglamentar u operar esta competencia de manera uniforme desde niveles territoriales superiores, siendo que las condiciones geográficas a las cuales deben adaptarse los hoteles y demás operadores del servicio, requieren de cierta flexibilidad del marco legal que sólo puede ser alcanzada de forma óptima desde niveles territoriales inferiores.

4) Participación Social.- Finalmente, este criterio plantea que las competencias deberían ser gestionadas desde niveles inferiores, ya que generalmente son los niveles locales los que están en condiciones de desarrollar mejores formas de gestión participativa.

   En este caso, el principio que está detrás del criterio es el de una mejor "*identificación de necesidades*" de los ciudadanos desde niveles inferiores (muy ligado al criterio de subsidiariedad por la necesidad de cercanía). Obviamente el criterio es aplicable sólo en la medida en que las autoridades respectivas tengan la intención de introducir ciertas formas de participación social.

   A pesar de su validez indiscutible para el presente estudio, este criterio también adolece del problema de excesiva amplitud, ya que al igual que en el caso de la subsidiariedad, son pocas las materias competenciales cuyas necesidades no pueden ser mejor identificadas desde niveles locales (Ej. Política Cambiaria, Defensa, etc.), en consecuencia, tampoco este criterio debe ser empleado en forma aislada sino necesariamente en forma conjunta con el resto de criterios.

Para efectos del presente documento se considerará que todos los criterios antes mencionados tienen exactamente el mismo peso específico o importancia en el análisis. Una alternativa más avanzada de aplicación de estos criterios, es aquella que otorga a cada uno de ellos un peso ponderado diferente, en función a registros históricos que permitan estimar el valor de los coeficientes con cierto grado de confiabilidad. Por el momento, debido a la falta de información histórica consistente, sólo es posible recurrir a la primera alternativa, con la salvedad de que en aquellos casos en los que se observe una equivalencia entre criterios a favor y en contra de un traspaso, es decir, cinco criterios que sugieran una descentralización y cinco criterios

no, se optará por darle una menor importancia relativa al criterio de subsidiariedad, dadas las características mencionadas anteriormente de cierta ambigüedad y excesiva amplitud de este criterio.

LÍNEA DE BASE COMPETENCIAL MATERIAL

INTRODUCCIÓN

El presente acápite contiene la línea de base competencial. Ella refleja la situación real de la asignación material de competencias por nivel territorial. El acápite se compone de dos bloques, referidos el primero al grado de traducción de política pública en normas vigentes; el segundo, con un análisis de la situación actual de los sectores seleccionados para el Laboratorio competencial. Para lo último se ha vaciado la información por fichas o matrices que han sido cotejadas en su gran mayoría con sectorialistas o gestores en terreno.

POLÍTICAS PÚBLICAS EN DISTINTAS MATERIAS COMPETENCIALES (CARLOS ALARCÓN M.)

MARCO NORMATIVO GENERAL

Las políticas públicas en distintas materias competenciales encuentran un marco normativo general referencial en la Ley N° 1654 (Ley de Descentralización Administrativa) y en la Ley de Municipalidades N° 2028.

LEY DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La desconcentración administrativa departamental se encuentra regulada en la Ley N° 1654 (Ley de Descentralización Administrativa), de 28 de julio de 1995. Las características principales de este régimen legal son las siguientes.

a) Conformación compuesta de la Prefectura en dos órganos. El Prefecto como órgano unipersonal de ejecución de políticas y el Consejo Departamental como órgano colegiado de consulta, control y fiscalización.

b) Desconcentración en las Prefecturas de la formulación y ejecución de planes departamentales de desarrollo económico y social.

c) Desconcentración en las Prefecturas de la formulación y ejecución de programas y proyectos de inversión pública en i) Construcción y mantenimiento de carreteras, caminos secundarios y aquellos concurrentes con los gobiernos municipales; ii) Electrificación rural; iii) Infraestructura de riego y apoyo a la producción; iv) Investigación y extensión técnico – científica; conservación preservación del

medio ambiente; v) Promoción del turismo; vi) Programas de asistencia social; vii) Programas de fortalecimiento municipal; viii) Otros concurrentes con los Gobiernos Municipales.

d) Desconcentración en las Prefecturas, por delegación del Gobierno Nacional, de la administración, supervisión y control de los recursos humanos y las partidas presupuestarias de los servicios personales de educación, salud y asistencia social.

e) Desconcentración en las Prefecturas de la administración, supervisión y control del funcionamiento de los servicios de asistencia social, deportes, cultura, turismo, agropecuarios, y vialidad, con excepción de los que son de atribución municipal.

f) Desconcentración en las Prefecturas de la promoción de la Participación Popular y de la canalización de los requerimientos y relaciones de las organizaciones indígenas, campesinas y vecinales.

g) Desconcentración en las Prefecturas de la canalización de los requerimientos, gestiones y relaciones de los Gobiernos Municipales.

h) Desconcentración en las Prefecturas de la gestión de créditos para la inversión.

i) Desconcentración en las Prefecturas de la otorgación de personalidad jurídica a las fundaciones, asociaciones y sociedades civiles y registro de la personalidad jurídica de las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales.

j) Desconcentración en las Prefecturas de la promoción de la inversión privada en los departamentos.

k) Desconcentración territorial de las Prefecturas en las Subprefecturas y Corregimientos.

l) Recursos prefecturales compuestos por: i) Regalías; ii) Recursos del Fondo Compensatorio Departamental creado por la Ley 1551; iii) 25 % de la recaudación del Impuesto Especial a los Hidrocarburos; iv) Asignaciones anuales del TGN para gastos en servicios personales de salud, educación y asistencia social; v) Transferencias extraordinarias del TGN en los casos establecidos en el art. 148 de la CPE; vi) Créditos y empréstitos internos y externos; vii) Venta de bienes; viii) Prestación de servicios y usufructo de bienes; ix) Legados, donaciones y otros ingresos similares.

m) El 85 % de los recursos obtenidos por regalías, fondo compensatorio e impuesto especial a los hidrocarburos y la totalidad de los recursos obtenidos por créditos o empréstitos y enajenación de bienes se destinan a los programas y proyectos de inversión. El 15 % restante de los recursos se destinan a gastos administrativos.

Del análisis de este régimen legal se deducen las siguientes conclusiones particulares:

- Las Prefecturas de Departamento no definen ni formulan políticas públicas de manera directa y originaria porque no tienen atribuida potestad

legislativa; únicamente emiten resoluciones administrativas en el marco de las leyes y decretos supremos vigentes. Por tanto su régimen jurídico es de desconcentración administrativa y no de descentralización.

- La Ley no contiene una verdadera desconcentración de materias competenciales en las Prefecturas, sino una desconcentración de funciones de planificación y operación. Estas funciones desconcentradas hacen referencia de manera desordenada y dispersa a materias, componentes y subcomponentes de materias.

- El ámbito económico y social de las funciones desconcentradas es muy limitado. Se omiten una cantidad importante de materias que podrían estar a cargo de las Prefecturas.

- No existe una clara separación de naturaleza y funciones entre el Prefecto y el Consejo Departamental. El Consejo Departamental no se limita a funciones de control y fiscalización; en algunos casos interviene conjuntamente con el Prefecto en la operación de políticas, convirtiéndose en un órgano corresponsable de esta ejecución.

- Las prefecturas no tienen poder fiscal para generar sus propios recursos. Los tributos y regalías se originan en el ámbito nacional de imposición fiscal.

LEY DE MUNICIPALIDADES

El régimen municipal se encuentra regulado en la Ley N° 2028 (Ley de Municipalidades), de 28 de octubre de 1999. Las características principales de este régimen legal son las siguientes.

a) Conformación compuesta del Gobierno Municipal en dos órganos. El Alcalde como órgano unipersonal de ejecución de políticas y el Concejo Municipal como órgano colegiado deliberante, normativo y fiscalizador.

b) Caracterización de la autonomía municipal como la potestad normativa, fiscalizadora ejecutiva, administrativa y técnica ejercida por el Gobierno Municipal en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias establecidas por ley.

c) Coordinación, concurrencia y subsidiariedad como principios rectores para el ejercicio de las competencias municipales.

d) En el área de Desarrollo Humano Sostenible, desconcentración en los Municipios de funciones competenciales de planificar y operar relativas a las siguientes materias competenciales: i) Ordenamiento territorial; ii) Desarrollo económico; iii) Protección del medio ambiente, recursos naturales, salud pública, fauna silvestre y animales domésticos; iv) Uso de suelo, subsuelo, sobresuelo, agua y recursos naturales; v) vivienda social; vi) Demolición de construcciones fuera de norma; vii) Reubicación de inmuebles destinados a vivienda; viii) Desastres naturales; ix) Turismo; x) Control de recursos humanos en salud y educación; xi) alimentación

complementaria de grupos de personas que tienen subsidios públicos; xii) Protección y restauración del patrimonio arqueológico, histórico y cultural de la Nación; xiii) Cultura, arte, deportes y recreación; xiv) Desarrollo de Pueblos Indígenas y Comunidades Originarias; xv) Asistencia social; xvi) Servicios de salud; xvii) Moral pública y buenas costumbres.

e) En el área de Infraestructura, desconcentración en los Municipios de funciones competenciales de planificar y operar relativas a las siguientes materias competenciales: i) Educación, salud, cultura, deportes, micro riego, saneamiento básico, vías urbanas y caminos vecinales; ii) Esparcimiento y recreo público, mercados, mataderos, frigoríficos públicos, mingitorios, cementerios y crematorios públicos.

f) En el área administrativa y financiera, desconcentración en los Municipios de funciones competenciales de planificar y operar relativas a las siguientes materias competenciales: i) Ingresos municipales de carácter tributario y no tributario; ii) Ingresos por concesiones de uso y disfrute de servicios, obras y explotaciones, con excepción de las que se encuentran bajo competencia de las Superintendencias Sectoriales; iii) Ingresos por concesiones de uso y disfrute de la propiedad pública municipal, iv) Limitaciones administrativas y servidumbres a la propiedad privada; v) Catastro urbano y rural; vi) Registro y Padrón de contribuyentes; vii) Expropiación de inmuebles.

g) En el área de defensa del consumidor, desconcentración en los Municipios de funciones competenciales de planificar y operar relativas a las siguientes materias competenciales: i) Defensa de los usuarios ante las Superintendencias Sectoriales por hechos de las empresas concesionarias de servicios públicos; ii) Control de calidad, bromatológico, ecológico y sanitario de productos.

h) En el área de obras y servicios públicos, desconcentración en los Municipios de funciones competenciales de planificar y operar relativas a las siguientes materias competenciales: i) Obras y servicios públicos y explotaciones económicas; ii) Servicios de agua potable y alcantarillado; iii) Servicios de aseo, manejo y tratamiento de residuos sólidos; iv) Servicio de alumbrado público; v) Espectáculos públicos, publicidad comercial y propaganda vial, mural o por otro medio; vi) Servicios de transporte terrestre; vii) Tránsito y vialidad, registro de vehículos y otorgamiento de placas; viii) Servicios legales integrales de protección a la familia, mujer y tercera edad; ix) Defensoría de la niñez y adolescencia.

i) Desconcentración territorial de los Gobiernos Municipales en los Cantones y Distritos Municipales.

j) Mancomunidad de municipios para la realización de fines comunes.

k) Participación y control social a través de Organizaciones Territoriales de Base y Comités de Vigilancia.

l) Ingresos municipales tributarios y no tributarios. Ingresos tributarios impuestos, tasas y patentes. Ingresos no tributarios: i) Pago de concesiones o actos jurídicos; ii) Venta o alquiler de bienes; iii) Transferencias y contribuciones; iv) Donaciones y legados; v) Derechos pre constituidos; vi) Indemnizaciones por daños a la propiedad municipal; vii) Multas y sanciones; viii) Crédito público.

m) Los recursos originados por la venta de bienes municipales se destinan íntegramente a la inversión.

n) Los Gobiernos Municipales no definen ni formulan políticas públicas de manera directa y originaria porque no tienen atribuida potestad legislativa. Las Ordenanzas de Tasas y Patentes son aprobadas por la Cámara de Senadores; únicamente emiten Ordenanzas y Resoluciones en el marco de las leyes vigentes. Por tanto su régimen jurídico es de desconcentración administrativa y no de descentralización. La autonomía municipal se ejerce en el marco de las competencias establecidas por Ley.

o) La Ley no contiene una verdadera desconcentración de materias competenciales en los Municipios, sino una desconcentración de funciones de regulación, planificación y operación, en el marco de áreas competenciales previamente definidas. Estas funciones desconcentradas hacen referencia de manera desordenada y dispersa a materias, componentes y subcomponentes de materias.

p) El ámbito económico, social y de orden público de las funciones desconcentradas es amplio. Se mencionan una cantidad importante de funciones en distintas materias que están a cargo de los Municipios.

q) El ejercicio de las competencias se basa en principios como los de coordinación y concurrencia que superponen a los Municipios otras instancias territoriales como las Prefecturas. El principio de subsidiariedad se opone al de economías de escala para la adecuada asignación de competencias al respectivo nivel territorial.

r) No existe una clara separación de naturaleza y funciones entre el Alcalde y el Concejo Municipal. El Concejo Municipal no se limita a funciones de control y fiscalización; en algunos casos interviene conjuntamente con el Alcalde en la operación de políticas, convirtiéndose en un órgano corresponsable de esta ejecución.

s) Los Municipios tienen poder fiscal para generar sus propios recursos. Las Tasas y Patentes se originan en el ámbito municipal de imposición fiscal.

> Una política pública formulada en una norma es una medida concreta que adopta el Estado para conseguir un resultado específico en el ámbito de su organización, actividad o procedimientos o en el de la esfera jurídica de los particulares.

ANÁLISIS POR SECTORES – NORMATIVA NACIONAL

AREA DE GERENCIA PÚBLICA

CONTRALORÍA

Los Sistemas de administración y control fiscal se encuentran establecidos en la Ley Nº 1178 (Ley de Administración y Control Gubernamentales), de 20 de julio de 1990.

Las principales Políticas Públicas formuladas en esta ley son las siguientes:

a) Establecimiento de un sistema rector u ordenador de toda la actividad del sector público en el que se definen las estrategias y políticas gubernamentales. Todos los sistemas de administración y control tienen que sujetarse y armonizarse con este sistema rector. El Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública es el sistema rector u ordenador que se ejecuta mediante siete (7) Sistemas de Administración y uno (1) de control. Entre los Sistemas de Administración se instituyen el Sistema de Programación de Operaciones; el Sistema de Organización Administrativa; el Sistema de Presupuesto; el Sistema de Administración de Personal; el Sistema de Administración de Bienes y Servicios; el Sistema de Tesorería y Crédito Público; el Sistema de Contabilidad Integrada. El Sistema de Control instituido es el Sistema de Control Gubernamental.

   El resultado específico buscado con esta política es el de contar con una actividad administrativa ordenada y sistemática enmarcada en las finalidades establecidas en las políticas y estrategias gubernamentales.

b) Establecimiento de un Sistema de Control Gubernamental que no sólo procura la eficiencia de los Sistemas de Administración sino el resultado de la gestión en el marco de las políticas gubernamentales definidas en los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública.

   El resultado específico buscado con esta política es el de conseguir impactos de gestión en la calidad de vida de los habitantes.

c) Establecimiento del control externo posterior como la regla de funcionamiento del Sistema de Control Gubernamental basado en el principio de la buena fe y el autocontrol en el ejercicio de las funciones públicas.

   El resultado específico buscado con esta política es el de contar con una administración pública dinámica, eficiente y oportuna con relación a las necesidades e intereses de los habitantes.

d) Incorporación de la responsabilidad por los resultados emergentes del desempeño de las funciones de los servidores públicos en el marco de la responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal.

   El resultado específico buscado con esta política es el de contar con servidores públicos preocupados por la eficacia en el ejercicio de sus funciones y no solamente en el cumplimiento de la normativa vigente.

e) Institucionalización de la Contraloría como órgano técnico de apoyo a los órganos competentes para determinar los distintos tipos de responsabilidad. No constituye una instancia administrativa ni jurisdiccional con competencia para determinar la responsabilidad administrativa, ejecutiva y civil.

   El resultado específico buscado con esta política es el de contar con una base técnica suficiente para sustentar imputaciones de responsabilidad contra servidores públicos por el mal ejercicio de sus funciones.

f) Institucionalización de representaciones departamentales de la Contraloría General de la República como órganos de apoyo para la sustanciación de los procedimientos de control fiscal.

   El resultado específico buscado con esta política es el de acercar los órganos y procedimientos de control al lugar de funciones de las autoridades que se desempeñan en un ámbito regional.

Como políticas contrarias a las mencionadas en los incisos precedentes se pueden indicar las siguientes:

- Organizar el sector estatal sin un Sistema de Planificación e Inversión Pública que tenga la calidad de sistema rector u ordenador. Todos los sistemas de administración y control tendrían el mismo rango y jerarquía y cualquiera de ellos no estaría subordinado a los restantes.

- Adoptar como único parámetro de evaluación del desempeño de las funciones públicas el impacto de los resultados de gestión.

- Establecer como regla en la actividad de la administración pública el control interno anterior a la realización del acto y como excepción el control externo posterior.

- Establecer la responsabilidad del servidor público en función del incumplimiento de la normativa que regula su actividad, independientemente de los resultados positivos derivados del desempeño de su función.

- Establecer una naturaleza distinta del órgano de control fiscal; en lugar de instituirlo como órgano técnico de apoyo convertirlo en un órgano principal que determina la responsabilidad y se encarga de la ejecución de la sanción impuesta; órgano de tipo fiscal y jurisdiccional.

- Institucionalizar Contralorías en el nivel departamental y municipal con independencia orgánica y funcional en relación a la Contraloría del nivel nacional.

Conclusiones particulares:

- Política de administración y control fiscal que procura un manejo ordenado, eficiente y eficaz del sector público sobre la base de un sistema rector u ordenador de todos los sistemas de administración y control que es el “Sistema de Planificación e Inversión Pública”.

- Los resultados de gestión constituyen el dato determinante para la evaluación del desempeño de la función pública y la determinación de responsabilidades por su ejercicio.

SERVICIO CIVIL

El servicio civil prestado por los servidores públicos al Estado se encuentra regulado en la Ley Nº 2027 (Ley del Estatuto del Funcionario Público), de 27 de octubre de 1999.

Las principales Políticas Públicas formuladas en esta ley son las siguientes:

a) Inclusión parcial de los servidores públicos al Estatuto del Funcionario Público. Se incluyen a todos aquellos que presten servicios en relación de dependencia con cualquier entidad del Estado, independientemente de la fuente de su remuneración. Inclusión debilitada o disminuida por: i) el reconocimiento de regímenes legales especiales para Gobiernos Municipales, Universidades Públicas, Poder Judicial, Ministerio Público, Servicio de Salud Pública y Seguridad Social, Fuerzas Armadas y Policía Nacional; y **ii)** el sometimiento al régimen de la Ley General del Trabajo de los servidores públicos de las entidades autárquicas o descentralizadas, cuya normativa interna habilite la aplicación de la ley laboral.

   El resultado específico buscado con esta política es el de evitar el descontento y resistencia de importantes sectores de servidores públicos que no aceptan voluntariamente ingresar a un régimen común de la función pública.

b) Establecimiento de una segmentación entre los servidores públicos, entre los que pertenecen a la carrera administrativa y los que no están incluidos en la misma. Con relación a los de carrera administrativa rigen los principios de mérito, competencia y transparencia para su reclutamiento y las garantías de estabilidad, capacitación y promoción en sus cargos.

   El resultado específico buscado con esta política es el de garantizar la existencia en el Estado de un bloque de funcionarios técnicos de carrera administrativa exentos del manejo arbitrario o discrecional de las fuerzas y líderes políticos del oficialismo.

c) Exclusión de amplios sectores de servidores públicos técnicos de la carrera administrativa, sometidos a la discrecionalidad política – partidaria en cuanto a su ingreso, promoción y egreso. La carrera administrativa rige para los servidores públicos desde el cuarto nivel jerárquico en línea descendente. No están incluidos en la misma los Directores Generales, cargo predominantemente técnico que queda sujeto a la discrecionalidad político – partidaria.

   El resultado específico buscado con esta política es el de mantener importantes márgenes de discrecionalidad política para hacer ingresar a la función pública a militantes, simpatizantes o allegados de organizaciones políticas y de sus dirigentes que circunstancialmente se encuentran en el ejercicio del poder.

d) Desconcentración de los órganos de control de la carrera administrativa en primera instancia en el nivel departamental y municipal, en cada entidad administrativa, y concentración en el nivel nacional del órgano de control en segunda instancia (Superintendencia de Servicio Civil). En las decisiones de primera instancia y en el Recurso de Revocatoria en las controversias sobre ingreso, promoción y retiro de funciones no interviene la Superintendencia de Servicio Civil, intervienen órganos administrativos de la misma entidad pasibles a influencia política discrecional. La Superintendencia limita su intervención a los Recursos Jerárquicos.

   El resultado específico buscado con esta política es el de mantener injerencia política en la definición de los conflictos que se susciten en el desarrollo de la carrera administrativa, atenuada con una instancia de control y revisión independiente y especializada.

La Constitución en el artículo 43 no establece excepciones a los alcances del Estatuto del Funcionario Público. En este marco resultan cuestionables las políticas que excluyen a determinada categoría de servidores públicos de los alcances de este Estatuto.

La Constitución en el artículo 44 garantiza la carrera administrativa pero no establece el alcance de la misma con relación a las distintas categorías de funcionarios públicos, extremo que permite una amplia discrecionalidad al legislador. La constitución podría haber dado un parámetro de distinción en base a la naturaleza técnica o política de los servidores públicos combinada con el grado de jerarquía que ocupen en la organización administrativa de la cual dependen (primer y segundo grado funcionarios políticos; los demás técnicos).

Como políticas contrarias a las mencionadas en los incisos precedentes pueden indicarse las siguientes:

- Uniformar todas las categorías de funcionarios públicos sobre una base común: su sujeción al Estatuto del Funcionario Público.
- Uniformar todas las categorías de funcionarios públicos sobre la base de su libre designación y remoción.

- Ampliar los alcances de la carrera administrativa incluyendo a los puestos de tercer nivel en línea descendente. Quedarían comprendidos los Directores Generales y únicamente excluidos los cargos de Viceministro y Ministro o sus equivalentes según el tipo de repartición pública.

- Establecer un órgano constitucional especializado e independiente encargado de la determinación de la responsabilidad administrativa de los funcionarios de carrera en todas las instancias y niveles.

Conclusiones particulares:

- Tratamiento desigual de funcionarios por categorías sujetas a distintos regímenes jurídicos.
- Carrera administrativa limitada a niveles jerárquicos inferiores.
- Mantenimiento de importantes niveles de discrecionalidad e injerencia político – partidaria en el ejercicio de funciones públicas.

SERVICIO ELECTORAL

El proceso electoral se encuentra regulado en la Ley Nº 1884 (Código Electoral), de 25 de junio de 1999.

Las principales Políticas Públicas formuladas en esta ley son las siguientes:

a) Establecimiento de la titularidad del voto para los bolivianos mayores de 18 años de edad, en consonancia con el artículo 41 de la Constitución.

   El resultado específico buscado con esta política es el de fomentar la participación de la juventud en los procesos electorales.

b) Establecimiento de un sistema de órganos electorales basado en su autonomía, independencia e imparcialidad. Sistema debilitado por la injerencia de los partidos políticos en el mecanismo de designación de estas autoridades: un Vocal de la Corte Nacional Electoral y uno de cada Corte Departamental Electoral designados por el Presidente de la República y los restantes designados por el Congreso Nacional.

   El resultado específico buscado con esta política es el de garantizar la autenticidad, fidelidad y regularidad de los procesos electorales.

c) Institucionalización del carácter estable y definitivo de las decisiones de la Corte Nacional Electoral. Únicamente son objeto de revisión jurisdiccional en aquellas materias de competencia del Tribunal Constitucional. El Tribunal Constitucional se mantiene como órgano de cierre y control de todo el sistema constitucional.

   El resultado específico buscado con esta política es el de dar plena certeza y estabilidad a los procesos electorales.

d) Institucionalización de una naturaleza mixta de las Cortes Electorales. Tienen la calidad simultánea de órganos administrativos y jurisdiccionales. Tienen competencia para conocer asuntos administrativo-electorales, técnico-electorales y contencioso-electorales. No se separan los asuntos administrativos y técnicos electorales en un organismo de tipo administrativo y los asuntos contenciosos-electorales en un organismo de tipo jurisdiccional. Como consecuencia, el mismo órgano electoral puede resultar como juez y parte de una controversia.

   El resultado específico buscado con esta política es el de evitar la dispersión de órganos vinculados al ámbito electoral.

e) Institucionalización de la concentración de funciones en los órganos electorales. Asumen funciones que no corresponden al ámbito político sino al civil de las personas. La administración y funcionamiento del Servicio Nacional del Registro Civil está a cargo de la Corte Nacional Electoral y Cortes Departamentales Electorales, pese a que el nacimiento, matrimonio y defunción de las personas son hechos y actos de su vida civil que no corresponden al ejercicio de sus derechos políticos, sin que esta afirmación niegue la vinculación que existe entre el registro de nacimientos con el Padrón Electoral.

   El resultado específico buscado con esta política es el de concentrar en un solo órgano del Estado todo el manejo de temas directa o indirectamente relacionados con la problemática electoral.

f) Institucionalización de un monopolio en beneficio de las organizaciones políticas para la postulación de candidatos en procesos electorales, matizada con la habilitación a la postulación de candidatos por organizaciones cívicas que formen alianzas con las organizaciones políticas.

   El resultado específico buscado con esta política es el de ordenar y viabilizar los procesos electorales, evitando el caos de la postulación ciudadana directa.

g) Establecimiento de limitaciones para excluir del proceso electoral la participación de fuerzas políticas escasamente representativas. Como es el caso de la exigencia legal para la devolución del costo de las papeletas de sufragio, cuando estas organizaciones no han alcanzado el dos por ciento (2 %) del total de votos válidos emitidos a nivel nacional.

   El resultado específico buscado con esta política es el de fomentar la concentración del electorado para favorecer la gobernabilidad después de las elecciones.

h) Institucionalización de la certeza y estabilidad del proceso electoral. Son definitivos e irrevisables los resultados obtenidos en las mesas de votación e improcedente el recurso de nulidad contra las elecciones.

   El resultado específico buscado con esta política es el de garantizar la legitimidad y eficacia de los resultados electorales.

i) Desconcentración de los órganos de administración y jurisdicción electoral en el nivel departamental (Cortes Departamentales Electorales).

El resultado específico buscado con esta política es el de una administración y jurisdicción eficiente de los procesos electorales vinculados a la elección de autoridades en circunscripciones regionales y municipales.

Como políticas contrarias a las mencionadas en los incisos precedentes pueden indicarse las siguientes:

- Establecer una edad distinta a los 18 años para votar.
- Establecer un órgano constitucional especializado e independiente para la designación de las autoridades electorales, sin vinculación directa con el Poder Ejecutivo y Legislativo.
- Habilitar una instancia jurisdiccional o política que revise las decisiones de la Corte Nacional Electoral, además del Tribunal Constitucional.
- Separar la función electoral administrativa de la jurisdiccional, estableciendo tribunales especializados en materia electoral, cuyas decisiones sean revisadas en última instancia por un Tribunal Supremo con competencia en distintas materias.
- Limitar las funciones del órgano electoral a asuntos estrictamente electorales dejando para otros órganos del Estado materias relativas a la identidad y estado de las personas.
- Ampliar la representación política a organizaciones cívicas que puedan postular candidatos sin necesidad de aliarse con una organización política.
- Eximir en todos los casos a las organizaciones políticas de la devolución de los costos de impresión de las papeletas de votación y de cualquier otra limitación de naturaleza similar.
- Habilitar instancias de revisión jurisdiccionales o políticas de los resultados obtenidos en las mesas de votación.
- Desconcentrar territorialmente los órganos electorales sobre la base de su especialización en distintos tipos de elecciones: Nacionales, Departamentales y Municipales.

Conclusiones particulares:

- Amplia base democrática del proceso electoral por la participación de ciudadanos de 18 años de edad.
- Mantenimiento de injerencia política en el sistema de designación de autoridades electorales.
- Opción por la certeza y estabilidad de los procesos electorales aún a costa de su veracidad y autenticidad.
- Concentración de funciones administrativas y jurisdiccionales en los mismos órganos electorales.

NOTARÍAS

Las Notarías se encuentran reguladas en la Ley Nº 1455 (Ley de Organización Judicial), de 18 de febrero de 1993, modificada por la Ley 3324, de 18 de enero de 2006 y en la Ley del Notariado, de 5 de marzo de 1858.

Las principales Políticas Públicas formuladas en estas leyes son las siguientes:

a) Institucionalización de los notarios como una categoría especial de funcionarios públicos que no se encuentra comprendida en el Estatuto del Funcionario Público. Se la sujeta a un régimen legal especial, contenido en la Ley de Organización Judicial, Ley del Notariado y otras normas especiales y no al Estatuto del Funcionario Público.

   El resultado específico buscado con esta política es el de garantizar una atención segura, expedita y oportuna de los usuarios del servicio.

b) Institucionalización de notarios especializados en distintas funciones. Se establecen tres categorías de notarios: Notarios de Fe Pública, Notarios de Gobierno y Notarios de Minería, que se sujetan al mismo régimen legal.

   El resultado específico buscado con esta política es el de garantizar una atención especializada de los usuarios del servicio y de los intereses del Estado.

c) Institucionalización orgánica diferenciada para las distintas categorías de notarios. Los de Fe Pública pertenecen al Poder Judicial y los de Gobierno a las Prefecturas (Poder Ejecutivo). Los de Minería han sido suprimidos y reemplazados por el Servicio Técnico de Minas dependiente de la Superintendencia de Minas. Tienen distintas formas de designación y remoción; los de Fe Pública por el Poder Judicial, los de Gobierno por el Poder Ejecutivo.

   El resultado específico buscado con esta política es el de tener un control y manejo administrativo eficiente de las distintas categorías de notarías.

d) Desconcentración territorial de las Notarías de Fe Pública en el nivel municipal y de las Notarías de Gobierno en el nivel departamental.

El resultado específico buscado con esta política es el de facilitar a los usuarios el acceso a este servicio.

Como políticas contrarias a las mencionadas en los incisos precedentes pueden indicarse las siguientes:

- Uniformar todas las categorías de notarios sobre una base común: su sujeción al Estatuto del Funcionario Público y a la Ley especial que regula su función.
- Suprimir la categoría de notarios de gobierno, dejando únicamente la categoría de notarios de Fe Pública.
- Unificar la pertenencia orgánica de todos los notarios en el poder judicial.
- Desconcentrar territorialmente a las Notarías en los Municipios.

Conclusiones particulares:

- División de los notarios en distintas categorías sujetos al mismo régimen jurídico.
- Consideración de los notarios como funcionarios públicos.
- Tratamiento legal diferenciado con el resto de los funcionarios al no estar sometidos al Estatuto del Funcionario Público.

HACIENDA

No existe una política pública básica e integral para la hacienda pública. Existen normas dispersas que establecen algunas políticas parciales sobre distintos aspectos de la hacienda pública. Entre las más representativas de esta materia están vigentes la Ley Nº 1178 (Ley de Administración y Control Gubernamentales), de 20 de julio de 1990 y la Ley Nº 2042 (Ley de Administración Presupuestaria), de 21 de diciembre de 1999.

Las principales Políticas Públicas formuladas en estas leyes son las siguientes:

a) Establecimiento de un sistema maestro que ordena toda la actividad del Estado. El sistema rector u ordenador de la hacienda pública es el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública. Los Sistemas de Administración y Control tienen que sujetarse a las directrices y políticas definidas en este sistema.

   El resultado específico buscado con esta política es el de contar con una actividad administrativa ordenada y sistemática enmarcada en las finalidades establecidas en las políticas y estrategias gubernamentales.

b) Incorporación de medidas que garantizan un gasto público razonable, equilibrado y sostenible. Los gastos totales de cada entidad del sector público están condicionados a la disponibilidad de recursos, condiciones de financiamiento legalmente contraído, límites presupuestarios y prohibición de transferir gastos de inversión a funcionamiento.

   El resultado específico buscado con esta política es el del equilibrio fiscal del Estado como una de las condiciones para la estabilidad macro económica del país.

c) Institucionalización de mecanismos centrales para el manejo de la deuda pública cuantitativamente importante. Garantía de la estabilidad y equilibrio fiscal a través de la centralización de la deuda pública interna o externa con plazo igual o mayor a un año. Estas deudas, con algunas excepciones, son contraídas por la máxima autoridad del Sistema de Tesorería del Estado.

   El resultado específico buscado con esta política es el de un manejo ordenado y uniforme de la deuda pública en el país.

d) Institucionalización de un acceso a información fiscal oportuna, útil y fiable. Las transacciones presupuestarias, financieras y patrimoniales del Estado se asientan en un Sistema de Contabilidad Integrada.

   El resultado específico buscado con esta política es el de un manejo ordenado y fiable de la información fiscal que permita un adecuado control fiscal y una planificación y desarrollo eficiente de las actividades del Estado.

e) Institucionalización de mecanismos para la transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos. Todas las entidades del sector público deben mantener sus recursos financieros en cuentas fiscales y está prohibido el préstamo de recursos financieros entre entidades públicas, salvo que se dediquen a actividades financieras.

   El resultado específico buscado con esta política es el de un manejo ordenado, uniforme y transparente de los recursos fiscales del Estado.

f) Institucionalización de criterios formales para la evaluación de la ejecución presupuestaria. Evaluación formal de la ejecución presupuestaria por la comparación entre lo programado y lo ejecutado en términos físicos y financieros. No se toma en cuenta el impacto social de los resultados de la ejecución. En este punto la Ley Nº 2042 no está en armonía con la Ley Nº 1178 que coloca en un mismo plano la eficiencia en el ejercicio de las funciones públicas y los resultados de gestión.

   El resultado específico buscado con esta política es el de eficiencia y eficacia en la ejecución presupuestaria del Estado.

Como políticas contrarias a las mencionadas en los incisos precedentes pueden indicarse las siguientes:

- Organizar el sector estatal sin un Sistema de Planificación e Inversión Pública que tenga la calidad de sistema rector u ordenador. Todos los sistemas de administración y control tendrían el mismo rango y jerarquía y cualquiera de ellos no estaría subordinado a los restantes.
- Establecer condiciones distintas o adicionales para regular el gasto de las entidades del Estado.
- Manejar desconcentradamente toda le deuda pública de las entidades del Estado.
- Establecer sistemas de contabilidad dispersos.
- Permitir de préstamos de recursos financieros entre entidades del Estado, cuando estas no tengan el carácter de entidades financieras.
- Evaluar la ejecución presupuestaria por el impacto de los resultados de gestión.

Conclusiones particulares:

- El Sistema de Planificación e Inversión como elemento rector y ordenador de la hacienda pública.
- Manejo ordenado de los gastos y deuda pública del Estado.
- Procesamiento ordenado y fiable de la información fiscal.

AREA ECONÓMICA

INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA

Energía Eléctrica Rural

La energía eléctrica rural se encuentra regulada en la Ley Nº 1604 (Ley de Electricidad), de 21 de diciembre de 1994.

Las principales Políticas Públicas de energía eléctrica rural formuladas en esta ley son las siguientes:

a) Establecimiento de una intervención subsidiaria del Estado en el desarrollo de la electrificación en el área rural. Si la iniciativa privada puede atender de manera exclusiva esta materia el Estado ya no tiene responsabilidad en la misma. No se

establece un sistema de intervención paralelo y concurrente entre el Estado y la iniciativa privada.

El resultado específico buscado con esta política es el de garantizar con la intervención del Estado los vacíos, insuficiencias o ausencias de la iniciativa privada en la provisión de servicios eléctricos en las áreas rurales.

b) Establecimiento de un monopolio de presentación de proyectos de electrificación rural a favor de los Municipios y de las Organizaciones Territoriales de Base. No están contemplados otros actores como las Prefecturas y otro tipo de organizaciones de la sociedad civil.

El resultado específico buscado con esta política es el de promover y fomentar la participación de los Municipios y las Organizaciones Territoriales de Base en la elaboración de proyectos de electrificación rural.

c) Concentración de las actividades de regulación y control del servicio en el nivel nacional a cargo de la Superintendencia de Electricidad y separación de funciones entre el órgano político encargado de formular las políticas y normativa del servicio y el órgano técnico encargado del otorgamiento y extinción de derechos a particulares y del control de su ejercicio. No se prevé la participación de organismos de regulación y control en el área rural donde se presta el servicio.

El resultado específico buscado con esta política es el de garantizar un control técnico-apolítico, de carácter nacional, en la provisión de los servicios de electricidad en el área rural.

Como políticas contrarias a las mencionadas en los incisos precedentes pueden indicarse las siguientes:

- Habilitar la intervención directa del Estado y concurrente con la iniciativa privada en el desarrollo y ejecución de proyectos de energía eléctrica rural.
- Promover y fomentar la participación de entidades públicas y privadas del nivel nacional, intermedio y local en el desarrollo y ejecución de proyectos de energía eléctrica rural.
- Desconcentrar el control del servicio público eléctrico rural en Gobiernos Municipales y Subprefecturas de las áreas rurales.

Conclusiones particulares:

- Intervención subsidiaria del Estado en la prestación de servicios públicos de electrificación rural.
- Participación exclusiva de los Municipios y de las Organizaciones Territoriales de Base en la elaboración de proyectos de electrificación rural.

Recursos Hídricos - Riego

Los recursos hídricos para las actividades de riego se encuentran regulados en la Ley Nº 2878 (Ley de Promoción y Apoyo al Sector Riego para la Producción Agropecuaria y Forestal), de 8 de octubre de 2004.

Las principales Políticas Públicas de riego formuladas en esta ley son las siguientes:

a) Concentración de la formulación y aprobación de políticas, normativas y planes en el nivel nacional. El Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios de manera concertada con el Servicio Nacional de Riego formula y aprueba políticas, normativas, planes y programas de riego.

   El resultado específico buscado con esta política es el de uniformar aspectos básicos de la regulación de la actividad de riego para todo el país.

b) Desconcentración territorial de la elaboración y desarrollo de planes, programas y proyectos en el nivel departamental. Las Prefecturas de manera concertada con los Servicios Departamentales de Riego elaboran y desarrollan planes, programas y proyectos de riego.

   El resultado específico buscado con esta política es el de adaptar los aspectos básicos de la regulación de riego a las necesidades y particularidades de cada región.

c) Desconcentración territorial de la ejecución, supervisión y fiscalización de las políticas de riego en el nivel departamental y municipal. Los Gobiernos Municipales supervisan y fiscalizan la ejecución de los proyectos de riego y coadyuvan al funcionamiento del marco regulatorio y cumplimiento de las normativas para el riego en coordinación con los servicios Departamentales de Riego. Las Prefecturas también tienen atribuciones para velar que las actividades de riego se encuadren dentro del marco normativo vigente.

   El resultado específico buscado con esta política es el de una ejecución, supervisión y fiscalización eficaz de los proyectos y actividades de riego en los lugares donde se realizan estas actividades.

d) Concentración de las actividades de otorgamiento y extinción de derechos de riego en el nivel nacional a cargo de la Autoridad Competente. La revocatoria de los registros y autorizaciones para el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos le corresponde a la Autoridad Competente.

   El resultado específico buscado con esta política es el de separar las funciones de otorgamiento y extinción de derechos de riego de las de regulación normativa y supervisión de estas actividades.

e) Institucionalización de la participación ciudadana en la formulación, planificación y ejecución de políticas de riego a través de organizaciones de regantes y otras organizaciones no gubernamentales.

El resultado específico buscado con esta política es el de promover la participación ciudadana de los actores involucrados en las actividades de riego para conseguir legitimidad y eficacia en las medidas asumidas por el Estado.

f) Compatibilización de las actividades de riego con el cuidado del medio ambiente, mediante la intervención concurrente y coordinada del Ministerio de Desarrollo Sostenible.

El resultado específico buscado con esta política es el preservar el medio ambiente en el desarrollo de las actividades de riego.

Como políticas contrarias a las mencionadas en los incisos precedentes se indican las siguientes:

- Habilitar la formulación compartida de políticas, normativas, planes y programas de riego al nivel nacional y departamental.
- Desconcentrar territorialmente la elaboración y desarrollo de planes, programas y proyectos de riego en el nivel departamental y municipal.
- Concentrar institucionalmente la ejecución, supervisión y fiscalización de las políticas de riego en la Autoridad Competente, técnica e independiente del órgano político.
- Concentrar territorialmente el otorgamiento y extinción de derechos de riego en el órgano político del nivel nacional.
- Reservar la formulación, ejecución y control de políticas de riego a los órganos del Estado, sin participación ciudadana.
- Priorizar la ejecución de políticas de riego con relación al cuidado del medio ambiente.

Conclusiones particulares:

- Concentración de la formulación de políticas de riego en el nivel nacional.
- Desconcentración de la elaboración y desarrollo de planes, programas y proyectos de riego en el nivel departamental.
- Desconcentración de la ejecución, supervisión y fiscalización de las políticas y actividades de riego en el nivel departamental y municipal.

Transporte - Caminos

Las obras públicas de transporte se encuentran reguladas en la Ley Nº 1874 (Ley General de Concesiones de Obras Públicas de Transporte), de 22 de junio de 1998 y en la ley 3507(Creación de la Administradora Boliviana de Carreteras), de 27 de octubre de 2006.

Las principales Políticas Públicas de caminos formuladas en estas leyes son las siguientes:

a) Establecimiento de un sistema fusionado de construcción de obras de caminos con la concesión del servicio derivado de su explotación. Las concesiones de obra pública se pagan con las concesiones de servicios públicos en las obras construidas. De esta manera se vinculan indisolublemente la construcción de obras con la prestación de servicios. El titular que construye la obra es el titular del servicio prestado con la misma.

   El resultado específico buscado con esta política es el de abaratar los costos del Estado en la construcción de caminos.

b) Desconcentración territorial para la ejecución de las políticas a cargo de los niveles departamental y municipal en aquellas obras que están dentro de su ámbito funcional y territorial, con habilitación de mancomunidades entre Prefecturas y Municipios y de Prefecturas con Municipios para ejecutar obras que exceden el ámbito territorial de una sola Prefectura o Municipio.

   El resultado específico buscado con esta política es el de garantizar la intervención y responsabilidad directa de las Prefecturas y Gobiernos Municipales en la ejecución de obras de caminos de la Red Vial Secundaria.

c) Institucionalización de la licitación pública como el procedimiento adecuado para el otorgamiento de concesiones de obra y servicio público en caminos. Es obligatorio el procedimiento de licitación pública. Se excluyen otros procedimientos de contratación administrativa.

   El resultado específico buscado con esta política es el de transparentar el proceso de contratación y obtener el mejor resultado técnico y económico en beneficio del Estado.

d) Transferencia de la responsabilidad económica al concesionario por la construcción de la obra, sobre la base de las compensaciones que obtiene en la prestación del servicio. Todos los riesgos en la construcción de la obra están a cargo del concesionario, con el impacto en los precios del servicio, que puede conllevar una política de esta naturaleza.

   El resultado específico buscado con esta política es el de cargar al particular los riesgos económicos derivados de la construcción de la obra.

e) Desconcentración institucional (Administradora Boliviana de Carreteras) para la planificación y gestión de la Red Vial Fundamental. En la red vial que no es fundamental la desconcentración es territorial, a través de Prefecturas y Municipios.

   El resultado específico buscado con esta política es el de un manejo técnico y eficiente en la planificación y gestión de la Red Vial Fundamental.

f) Recaudación centralizada, a través de la Administradora Boliviana de Carreteras, de los recursos económicos provenientes de peajes, pesajes y dimensiones de la Red Vial Fundamental, con transferencia del 30 % a las Prefecturas. Las Prefecturas no tienen ingresos propios por este concepto. Los ingresos propios son del nivel nacional que se distribuyen a las Prefecturas vía transferencia de recursos financieros.

   El resultado específico buscado con esta política es el de optimizar y hacer más eficiente el cobro a los particulares por el uso de los caminos de la Red Vial Fundamental.

Como políticas contrarias a las mencionadas en los incisos precedentes se indican las siguientes:

- El establecimiento de sistemas jurídicos desvinculados para la construcción de caminos y para su aprovechamiento económico por el uso.
- La concentración en el nivel nacional, o en el nacional y departamental, de la ejecución de todas las políticas de caminos.
- La habilitación de procedimientos alternativos a la licitación pública para el otorgamiento de concesiones de obras y servicios.
- La participación del Estado en igualdad de condiciones con el particular de los riesgos económicos y costos de la construcción de la obra.
- El manejo político de la planificación y gestión de la Red Vial Fundamental.
- Recaudación desconcentrada en los departamentos de los recursos provenientes de la utilización de la Red Vial Fundamental.

Conclusiones particulares:

- Disminución de los riesgos económicos para el Estado en la construcción de caminos.
- Traspaso de los costos en la construcción de caminos a los concesionarios de obras públicas.
- Concentración en el nivel nacional de la planificación y gestión de la Red

SECTOR PRIMARIO

Agropecuaria

La política básica del sector agropecuario se encuentra contenida en el Decreto Supremo 28153, de 16 de mayo de 2005, que aprueba la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural - ENDAR. Otras políticas parciales de este sector se encuentran formuladas en la Ley Nº 2061(Ley de Creación del SENASAG), de 16 de marzo de 2000, que establece el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria y el Decreto Supremo 25717 (Decreto de Creación del SIBTA), de 30 de marzo de 200, que instituye el Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria.

Las principales políticas públicas sobre agropecuaria formuladas en esta normativa son las siguientes:

a) Institucionalización de medidas de protección sanitaria del patrimonio agropecuario y forestal y de control estatal de las actividades agropecuarias.

   El resultado específico buscado con esta política es el de proteger la salud pública de la población y garantizar la calidad de los alimentos básicos que consume la población.

b) Articulación del sector público y privado para la modernización tecnológica del sector agropecuario, agroindustrial y forestal del país. Incorporación del sector público y privado en una nueva forma de institucionalidad (SIBTA) – estructura mixta - para el desarrollo tecnológico agropecuario.

   El resultado específico buscado con esta política es la mayor productividad en las actividades del sector agropecuario.

Como políticas contrarias a las mencionadas en los incisos precedentes se indican las siguientes:

- La de delegar en particulares las medidas de control de sanidad y calidad de los productos obtenidos en la actividad agropecuaria.
- La de concentrar en el sector público o privado las medidas de actualización e innovación tecnológica.

Conclusiones particulares:

- Protección sanitaria del patrimonio agropecuario y forestal.
- Cuidado de la salud pública en el consumo de alimentos básicos.

Minería

La minería se encuentra regulada en la Ley Nº 1777 (Código de Minería), de 17 de marzo de 1997.

Las principales Políticas Públicas de minería formuladas en esta ley son las siguientes:

a) Establecimiento de una intervención subsidiaria y residual del Estado en el desarrollo de la minería. La regla es la concesión a favor de particulares. El Estado está prohibido de realizar directamente actividades mineras, únicamente lo puede hacer mediante contratos de riesgo compartido, prestación de servicios o arrendamiento.

   El resultado específico buscado con esta política es el de incrementar las actividades del sector privado en el desarrollo de la minería.

b) Institucionalización de una forma especial de propiedad minera perpetua a favor de particulares, a través de contratos de concesión que otorga el Estado, de duración indefinida. La concesión minera constituye un derecho real sobre un bien inmueble, transferible y transmisible por sucesión. Esta política en sustancia no está de acuerdo con la prohibición de la transferencia o adjudicación en propiedad de los grupos mineros nacionalizados a empresas privadas por ningún título, contenida en el artículo 138 de la Constitución.

   El resultado específico buscado con esta política es el de atraer inversiones privadas en el sector minero.

c) Institucionalización de una cadena limitada de actividades mineras. La industrialización no está mencionada en la cadena de las actividades mineras, que concluye con la comercialización de minerales y metales.

   El resultado específico buscado con esta política es la venta de materias primas sin valor agregado.

d) Institucionalización de máximas garantías para la actividad minera privada. Las concesiones mineras sólo caducan por falta de pago de la patente anual. No existen causales de caducidad vinculadas a infracciones del medio ambiente o falta de pago de los impuestos establecidos por ley.

   El resultado específico buscado con esta política es el de garantizar el ejercicio y la estabilidad de los derechos de los particulares otorgados por el Estado.

e) Establecimiento de una excepción al principio de unidad jurisdiccional del Poder Judicial. Se establece una jurisdicción administrativa minera a cargo de las Superintendencias de Minas para resolver en la vía administrativa las controversias mineras. En conflictos entre particulares la Constitución consagra el principio de unidad jurisdiccional del Poder Judicial, únicamente habilita la creación de tribunales u organismos especiales en conflictos entre patronos y trabajadores.

   El resultado específico buscado con esta política es el de especializar la resolución de las controversias mineras en primera instancia.

Como políticas contrarias a las mencionadas en los incisos precedentes se indican las siguientes:

- La de participación activa del Estado en toda la cadena de actividades mineras en igualdad de condiciones con el sector privado.
- La de limitación temporal a las concesiones mineras.
- La de priorizar la industrialización en la cadena de actividades mineras.
- La de ampliar las causales de caducidad de las concesiones mineras, como la violación a disposiciones de protección del medio ambiente.
- La de suprimir la jurisdicción administrativa para el conocimiento y decisión de las controversias mineras.

Conclusiones particulares:

- Deserción del sector estatal en la realización directa de actividades mineras de producción.
- Derechos de explotación otorgados a perpetuidad a particulares, configurando una nueva forma de dominio o propiedad minera.

SECTOR SECUNDARIO

Manufactura

La política básica del sector manufacturero se encuentra contenida en el Decreto Supremo 28137, de 16 de mayo de 2005, que establece el marco normativo de la Estrategia Nacional de Desarrollo Industrial Manufacturero – ENDI. Otras políticas parciales de este sector se encuentran formuladas en la Ley Nº 2235 (Ley del Diálogo 2000), de 31 de julio de 2001, que en su artículo 4 establece políticas para los pequeños productores y en Tratados de Preferencias Arancelarias o de Libre Comercio (ATPDA).

Las principales políticas públicas sobre manufactura formuladas en esta normativa son las siguientes:

a) Institucionalización de formas jurídicas simplificadas para la constitución de empresas de pequeños productores. Se los exime del cumplimiento de requisitos formales del Código de Comercio para obtener personalidad jurídica y las entidades públicas facilitan su participación en la provisión de bienes requeridos por las mismas, con derecho preferente en los procedimientos de contratación.

   El resultado específico buscado con esta política es el de aumentar la cantidad de pequeñas empresas productivas que interactúan en el mercado nacional.

b) Institucionalización de preferencias arancelarias para la exportación de productos nacionales a mercados extranjeros.

El resultado específico buscado con esta política es el de aumentar nuestras exportaciones a mercados extranjeros como uno de los medios de mejorar la productividad y competitividad de las empresas nacionales y el desarrollo económico del país.

c) Institucionalización de medidas de fomento para el desarrollo tecnológico y la calidad e innovación de la industria.

   El resultado es específico buscado con esta política es de mejorar la productividad y competitividad de la industria nacional.

d) Articulación de las Universidades, Institutos y Centros de Investigación con las demandas y necesidades de la producción y la industria.

   El resultado específico buscado con esta política es el de proveer mano de obra y servicios de gerencia calificados a la industria en el país.

e) Institucionalización de medidas de fomento para el financiamiento de empresas industriales.

   El resultado específico buscado con esta política es el de facilitar el acceso de las empresas industriales a mercados financieros en condiciones favorables.

f) Institucionalización de medidas de fomento para la articulación y asociación de empresas productivas.

   El resultado específico buscado con esta política es el fortalecimiento y potenciamiento de las unidades productivas pequeñas y medianas.

g) Institucionalización de medidas de fomento para atraer inversiones privadas.

   El resultado específico buscado con esta política es el de la creación de nuevas unidades productivas y fuentes de trabajo.

h) Institucionalización de medidas de fomento para la creación de infraestructura industrial.

   El resultado específico buscado con esta política es el de mejorar las condiciones de productividad de las empresas industriales.

Como políticas contrarias a las mencionadas en los incisos precedentes se indican las siguientes:

- La exigencia de requisitos formales de constitución comunes a todas las sociedades a los pequeños productores.
- El tratamiento arancelario gravoso para productos provenientes de mercados extranjeros en los que empresas del país exportan sus productos.

- La intervención directa y monopólica del Estado en la realización de la actividad industrial.

Conclusiones particulares:

- Impulso a la actividad industrial de los pequeños productores.
- Fomento de las exportaciones de manufactura en mercados externos con preferencias arancelarias.
- Fomento al desarrollo tecnológico y a la calidad de la industria manufacturera.

SECTOR TERCIARIO

Turismo

El turismo se encuentra regulado en la Ley Nº 2074 (Ley de Promoción y Desarrollo de la Actividad Turística en Bolivia), de 14 de abril de 2000.

Las principales Políticas Públicas de turismo formuladas en esta ley son las siguientes:

a) Establecimiento de una intervención subsidiaria y residual del Estado en el desarrollo del turismo. Si bien no se excluye la participación directa del Estado en la realización de esta actividad, el rol principal que se le asigna es el de estímulo y fomento. Se establece que bajo los principios de una economía de mercado transparente, la actividad turística corresponde a la iniciativa privada.

   El resultado específico buscado con esta política es el de incrementar las actividades del sector privado en el desarrollo del turismo.

b) Institucionalización de la participación y beneficios de las comunidades y pueblos originarios donde se asientan los atractivos turísticos.

   El resultado específico buscado con esta política es el de conseguir el apoyo y compromiso de toda la comunidad en el desarrollo del turismo.

c) Institucionalización de medidas para la preservación del medio ambiente, el patrimonio natural del país y la identidad cultural de los pueblos en las actividades de turismo.

   El resultado específico buscado con esta política es la preservación del medio ambiente y de la identidad cultural de los pueblos y del país.

d) Concentración de la definición y formulación de las políticas y estrategias de turismo en el nivel nacional.

   El resultado específico buscado con esta política es el de uniformar aspectos básicos de la regulación del turismo para todo el país.

e) Desconcentración territorial para la planificación y ejecución de políticas de turismo. El nivel nacional el Consejo Nacional de Turismo y los Consejos Departamentales de Turismo definen planes, programas y proyectos, en el marco de las políticas adoptadas en el nivel nacional; y los niveles departamentales y municipales se encargan de la ejecución de los planes, programas y proyectos.

   El resultado específico buscado con esta política es el de garantizar la intervención y responsabilidad directa de las Prefecturas y Gobiernos Municipales en el desarrollo del turismo.

f) Desconcentración institucional para la promoción de actividades de turismo. Creación de la entidad descentralizada Promoción Boliviana de Turismo (PROBOTUR).

   El resultado específico buscado con esta política es el de un manejo técnico y eficiente en la promoción de actividades de turismo.

g) Institucionalización de la participación ciudadana para la planificación de la ejecución de políticas. Articulación e integración del sector público y privado para la planificación de la ejecución de políticas y promoción del turismo a través de Consejos Nacional y Departamentales de Turismo y de PROBOTUR.

   El resultado específico buscado con esta política es el de amplia legitimidad y aceptación de la ciudadanía de las medidas estatales implementadas para el desarrollo del turismo.

h) Establecimiento de incentivos tributarios y arancelarios para las actividades del turismo.

   El resultado específico buscado con esta política es el de aumentar la cantidad de empresas que se dediquen a las actividades de turismo.

Como políticas contrarias a las mencionadas en los incisos precedentes se indican las siguientes:

- La de una participación directa del Estado a través de empresas estatales dedicadas a actividades de desarrollo del turismo.
- La de distribuir los beneficios del turismo en beneficio de todos los sectores y no únicamente de las comunidades en las que tienen su asiento los atractivos turísticos.
- La desvinculación de las actividades del turismo a medidas de protección del medio ambiente.
- La de establecer una responsabilidad compartida entre el nivel nacional y el departamental para la formulación de políticas y estrategias de turismo.

- La desconcentración territorial de la ejecución de las políticas de turismo en los Departamentos o en los Municipios y no en las dos instancias territoriales de manera concurrente.
- La concentración en órganos políticos centrales de las actividades de promoción del turismo.
- La participación exclusiva del sector estatal en la planificación y formulación de las políticas de turismo.
- La implementación de medidas alternativas de fomento a los incentivos tributarios y arancelarios para las actividades del turismo.

Conclusiones particulares:

- Deserción del Estado en la realización directa de actividades de turismo.
- Participación de los Pueblos Originarios en las actividades de turismo y beneficios económicos derivados de su realización.
- Limitación de las actividades de turismo por criterios de protección del medio ambiente.

MEDIO AMBIENTE

El cuidado y protección del medio ambiente se encuentra regulado en la Ley Nº 1333 (Ley del Medio Ambiente), de 27 de abril de 1992.

Las principales Políticas Públicas de medio ambiente formuladas en esta ley son las siguientes:

a) Institucionalización del medio ambiente y los recursos naturales como patrimonio de la Nación. No pueden constituir objeto del patrimonio privado de los particulares y no forman parte del tráfico civil o comercial de bienes.

   El resultado específico buscado con esta política es el de garantizar el acceso de todo habitante al goce y disfrute del medio ambiente y de los recursos naturales y la protección universal de estos bienes.

b) Establecimiento de diversas instancias estatales definidoras de políticas. políticas. Las políticas de carácter nacional son formuladas por la Secretaría Nacional del Medio Ambiente, las de orden departamental son definidas por los Consejos Departamentales del Medio Ambiente (CODEMAS).

   El resultado específico buscado con esta política es el de garantizar la intervención y responsabilidad directa de las Prefecturas en temas del medio ambiente que se relacionan directamente con el espacio geográfico de los Departamentos.

c) Institucionalización de una ejecución de políticas y control ambiental compartidos entre el nivel nacional y los niveles departamentales. En los Departamentos a

cargo de las Secretarías Departamentales que son entidades desconcentradas de la Secretaría Nacional.

El resultado específico buscado con esta política es el de una protección eficaz del medio ambiente a través de la intervención de las autoridades más próximas a los bienes jurídicos protegidos.

d) Institucionalización orgánica de la problemática ambiental, de manera transversal, en todas las entidades públicas nacionales, departamentales, municipales y locales. Adecuación de sus estructuras a fin de disponer de una instancia administrativa para los asuntos referidos al medio ambiente.

   El resultado específico buscado con esta política es el de conseguir un compromiso institucional amplio e integral de todas las instancias del Estado para el cuidado y preservación del medio ambiente.

e) Incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo nacional y regional.

   El resultado específico buscado con esta política es el de garantizar la compatibilidad de los planes nacionales y regionales de desarrollo con la preservación del medio ambiente.

f) Establecimiento del control ambiental preventivo, antes de la fase de inversión, para todas las obras y actividades públicas y privadas. El ámbito comprendido es muy amplio, en la literalidad de la norma incluye la realización de servicios y no únicamente de actividades industriales y productivas.

   El resultado específico buscado con esta política es el de evitar daños al medio ambiente.

g) Establecimiento de una prohibición para la introducción, depósito y circulación en el territorio nacional de desechos y materiales tóxicos, radioactivos y otros de similar índole peligrosa.

   El resultado específico buscado con esta política es el de que el territorio nacional no se convierta en un basurero de desechos peligrosos para el medio ambiente en beneficio de otros países.

h) Establecimiento de un derecho de uso de los particulares de los recursos naturales renovables con participación de los departamentos o regiones en los beneficios de este aprovechamiento.

   El resultado específico buscado con esta política es el beneficio económico de los Departamentos derivado del uso de los recursos naturales renovables.

i) Establecimiento de una prohibición de realizar actividades agropecuarias de manera incompatible con la capacidad productiva del suelo.

El resultado específico buscado con esta política es el de evitar la erosión o degradación del suelo.

j) Establecimiento de una obligación de las empresas madereras de reponer los recursos maderables extraídos del bosque natural mediante programas de forestación industrial.

El resultado específico buscado con esta política es el de evitar la deforestación de nuestros bosques.

k) Establecimiento de una obligación para las universidades y entidades científicas públicas y privadas de ejecutar programas de investigación y evaluación de la fauna y flora silvestre.

El resultado específico buscado con esta política es el de contar con un conocimiento más completo y exacto del medio ambiente y sus recursos naturales.

l) Establecimiento de programas de desarrollo a favor de comunidades que tradicionalmente aprovechan recursos de fauna y flora silvestre, para evitar su depredación y garantizar su uso sostenible.

El resultado específico buscado con esta política es el de garantizar un hábitat adecuado a comunidades que especialmente dependen del cuidado del medio ambiente y de un uso adecuado de los recursos naturales renovables.

m) Institucionalización de mecanismos para un aprovechamiento restringido de los recursos de fauna y flora silvestre y de las especies hidrobiológicas.

El resultado específico buscado con esta política es el de garantizar la reproducción y renovación de los elementos biológicos existentes en medios terrestres y acuáticos.

n) Establecimiento de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), con participación de entidades públicas y privadas sin fines de lucro, sociales, comunidades tradicionales y pueblos indígenas en su administración.

El resultado específico buscado con esta política es el de una sistematización y categorización de las áreas protegidas y de su administración eficiente por lo actores directamente involucrados.

o) Establecimiento de un régimen especial de cuidado del medio ambiente con relación a actividades de la agropecuaria, minería y energía.

El resultado específico buscado con esta política es el de una protección especial del medio ambiente frente a actividades especialmente riesgosas para este bien jurídico.

p) Incorporación de la temática ambiental con enfoque interdisciplinario y carácter obligatorio en los planes y programas en todos los grados y niveles, ciclos y modalidades de enseñanza del sistema educativo y de los institutos técnicos de

formación docente. Participación de las universidades y medios de comunicación social en la difusión de una cultura de protección del medio ambiente.

El resultado específico buscado con esta política es el de una formación integral de todas las personas en temáticas del medio ambiente y toma de conciencia de los habitantes sobre la importancia de su cuidado y protección.

q) Captación desconcentrada de recursos financieros de fuente interna o externa, para la ejecución de planes, programas y proyectos de protección del medio ambiente, a través del Fondo Nacional para el Medio Ambiente (FONAMA), con participación del sector público y privado.

El resultado específico buscado con esta política es el de una captación y administración eficiente de recursos provenientes de fuente interna o externa.

r) Establecimiento de medidas de fomento e incentivos fiscales para actividades productivas que incorporen tecnología y procesos orientados a la protección del medio ambiente y al desarrollo sostenible.

El resultado específico buscado con esta política es el de disminuir los impactos de daño al medio ambiente en las actividades industriales.

s) Institucionalización de un derecho colectivo y de una acción popular para la gestión ambiental y fiscalización de las actividades perjudiciales para el medio ambiente.

El resultado específico buscado con esta política es el de convertir a todos los habitantes en guardianes públicos del medio ambiente.

t) Institucionalización de un beneficio económico compartido entre particulares afectados y el Estado por daños y perjuicios causados al medio ambiente.

El resultado específico buscado con esta política es el de garantizar a través del Estado una participación de todos los habitantes en beneficios derivados de hechos que tienen un alcance de lesión universal, independientemente de las personas individualizadas como directamente afectadas por los mismos.

Como políticas contrarias a las mencionadas en los incisos precedentes se indican las siguientes:

- La de institucionalizar un mecanismo de desafectación de algunos recursos naturales renovables del dominio público del Estado para su transferencia en propiedad al patrimonio de particulares.
- La de concentrar la definición y ejecución de políticas públicas en el nivel nacional.
- La de especializar entidades autárquicas del Estado en la problemática ambiental.

- La de desvincular el desarrollo económico nacional y regional de la dimensión ambiental.
- La de establecer como excepción y no como regla el control ambiental preventivo para determinadas industrias especialmente peligrosas para el medio ambiente.
- La de permitir bajo ciertas condiciones y consecuencias la introducción en el territorio nacional de determinados productos peligrosos para el medio ambiente.
- La de limitar el alcance de los beneficios económicos del uso de los recursos naturales renovables al nivel nacional o hacerlo extensivo al nivel municipal.
- La de permitir bajo ciertas condiciones y consecuencias la realización de determinadas actividades agropecuarias lesivas a la capacidad productiva del suelo.
- La de establecer obligaciones y consecuencias jurídicas distintas a la de reponer los recursos maderables extraídos del bosque para la empresas que realizan actividades de deforestación con fines industriales.
- La de establecer centros especializados de enseñanza públicos y privados del medio ambiente y los recursos naturales renovables.
- La de establecer prohibiciones especiales de depredación del medio ambiente para miembros de comunidades que tradicionalmente aprovechan recursos de fauna y flora silvestre.
- La de institucionalizar mecanismos para un aprovechamiento amplio de los recursos de fauna y flora silvestre y de las especies hidrobiológicas.
- La de un manejo político y centralizado en el nivel nacional de la gestión de las áreas protegidas.
- La de establecer un régimen común de protección del medio ambiente para todas las actividades productivas e industriales.
- La de captar de manera centralizada los recursos financieros de fuente interna y externa.
- La de desvincular las medidas de fomento e incentivos fiscales del uso de tecnologías y procesos orientados a la protección del medio ambiente y al desarrollo sostenible.
- La de establecer órganos estatales especializados para el inicio de acciones administrativas y judiciales por hechos lesivos del medio ambiente.

- La de establecer la compensación por daños en beneficio exclusivo de los directamente afectados por los hechos lesivos al medio ambiente.

Area Social

EDUCACIÓN

El servicio social de educación se encuentra regulado en la Ley Nº 1565 (Ley de Reforma Educativa), de 7 de julio de 1994.

Conclusiones particulares:

- Patrimonio exclusivo de la Nación del medio ambiente y de los recursos naturales.
- Participación del nivel nacional y departamental en la definición y ejecución de políticas.
- Institucionalización transversal, en todas las instituciones públicas vinculadas a la materia, de la problemática del medio ambiente.
- Vinculación del medio ambiente con la planificación nacional y regional.
- Cuidado preventivo del medio ambiente con relación a todas las actividades capaces de contaminarlo y cuidado especial con relación a determinadas actividades proclives a su contaminación.
- Vinculación del sistema educativo a la protección del medio ambiente.

Las principales Políticas Públicas educativas formuladas en esta ley son las siguientes:

a) Institucionalización de la educación gratuita en establecimientos fiscales y con carácter obligatorio en el ciclo primario, intercultural y bilingüe.

   El resultado específico buscado con esta política es el acceso universal a la educación

b) Institucionalización de la participación ciudadana para la formulación, ejecución y control de políticas en educación. Articulación e integración del sector público y privado para la formulación, ejecución y control de políticas a través de diversos mecanismos de participación popular (Juntas, Consejos y Congresos).

   El resultado específico buscado con esta política es el de obtener legitimidad y eficacia para las medidas estatales en materia de educación.

c) Establecimiento de dos tipos de educación: Formal y Alternativa. La educación formal para toda la población y la alternativa para quienes por razones de edad,

condiciones físicas y mentales excepcionales no hubieran iniciado o concluido sus estudios en la educación formal.

El resultado específico buscado con esta política es el de garantizar el acceso a la educación de personas que, por diferentes razones, no pueden acceder en condiciones normales a la educación formal.

d) Institucionalización de la Educación Formal en cuatro niveles: Pre – Escolar, Primario, Secundario y Superior. El pre – escolar a cargo principalmente del hogar. El primario organizado en tres ciclos: i) Aprendizajes básicos; ii) Aprendizajes Esenciales; iii) Aprendizajes Aplicados. El secundario organizado en dos ciclos: i) Aprendizajes Tecnológicos y ii) Aprendizajes Diferenciados, con dos opciones, Técnicos Medios o Científico Humanísticos. El superior que incluye la formación técnico-profesional de tercer nivel, tecnológica, humanístico – artística, científica y especialización de postgrado.

   El resultado específico buscado con esta política es el de la formación integral del estudiante en aspectos técnicos y humanísticos.

e) Establecimiento de limitaciones para la formación del personal docente de los niveles preescolar, primario y secundario. Únicamente pueden formarse en Institutos Normales Superiores y en Universidades.

   El resultado específico buscado con esta política es el de garantizar una formación especializada del personal docente.

f) Desconcentración territorial de la estructura de Administración curricular, integrada a los mecanismos de participación popular y de la estructura de los Servicios Técnico-Pedagógicos. En el área de la Educación Formal, además de su presencia en el nivel nacional, esta estructura administrativa se descentraliza en cinco niveles: i) departamental, ii) distrital, iii) subdistrital; iv) núcleos; y v) unidades educativas. En el área de la Educación Alternativa la estructura administrativa curricular se especializa en Educación de Adultos, Educación Especial y Educación Permanente; además de su presencia en el nivel nacional se descentraliza en el nivel departamental y si fuera necesario se puede ampliar al nivel distrital y subdistrital.

   El nivel Nacional tiene jurisdicción en todo el territorio nacional, el departamental en el territorio del departamento respectivo, el distrital en el territorio de cada municipio, el subdistrital se organiza en los municipios muy poblados o extensos e incomunicados.

   Los núcleos constituyen red de servicios complementarios conformada por una Unidad Central con servicios de educación pre-escolar, primaria y secundaria; Unidades Sub-Centrales con servicios de educación pre-escolar y primaria y Escuelas Seccionales en el medio rural con servicios de educación pre-escolar y, por lo menos, con los dos primeros ciclos de la educación primaria.

El resultado específico buscado con esta política es el de garantizar una administración eficiente del servicio de educación adaptada a las necesidades y particularidades de los distintos espacios geográficos donde existen establecimientos educativos.

g) Unificación administrativa de la educación urbana y rural y del Magisterio Boliviano.

El resultado específico buscado con esta política es el de garantizar la misma calidad educativa e iguales condiciones de prestación del servicio en los centros urbanos y en el área rural.

h) Financiamiento repartido entre el nivel nacional y el municipal.

Pago por el TGN de:

1.- Los costos de funcionamiento y equipamiento y salarios del personal de las oficinas de la estructura de servicios técnico – pedagógicos y administración de recursos del nivel central, departamental, distrital y subdistrital en los municipios urbanos y rurales.

2.- Funcionamiento de los niveles pre-escolar, primario y secundario y del área de educación alternativa, con recursos destinados a gastos corrientes en pagos al personal docente y administrativo de las unidades educativas.

3.- Centros e Instituciones del Sistema Nacional de Educación Técnica y Tecnológica.

4.- Institutos Normales Superiores.

5.- Subvenciones a las Universidades Públicas.

Pago por los Tesoros Municipales de:

1.- El personal de las oficinas de infraestructura y bienes del nivel distrital y subdistrital de la estructura de servicios técnico – pedagógicos y administración de recursos.

2.- Construcción, reposición y mantenimiento de la infraestructura, del equipamiento mobiliario y del material didáctico de los establecimientos públicos de los niveles pre-escolar, primario, secundario y educación alternativa de sus jurisdicciones.

3.- Administración de la infraestructura educativa en el ámbito de su jurisdicción.

4.- Construcción de los nuevos establecimientos educativos de su Plan Municipal.

El resultado específico buscado con esta política es el de distribuir los costos financieros del servicio de educación entre el nivel nacional y el municipal.

Como políticas contrarias a las mencionadas en los incisos precedentes se indican las siguientes:

- La de institucionalizar una educación gratuita para el ciclo primario en establecimientos fiscales y privados, con carácter obligatorio para el ciclo primario y secundario.
- La de reservar para el sector público la formulación, ejecución y control de las políticas de educación.
- La de establecer otros tipos de educación además de la Formal y Alternativa.
- La de establecer otros niveles de la educación formal además del Pre – Escolar, Primario, Secundario y Superior, o los mismos pero con otros alcances o características.
- La de habilitar otro tipo de establecimientos para la formación del personal docente además de los Institutos Normales Superiores y Universidades.
- La de establecer niveles territoriales distintos de desconcentración de la estructura de Administración curricular y de los Servicios Técnico-Pedagógicos.
- La diversificación administrativa de la educación urbana y rural y del Magisterio Boliviano.
- El financiamiento completo por el nivel nacional.

Conclusiones particulares:

- Acceso universal y gratuito a la educación en el ciclo primario.
- Articulación del sector público y privado para la formulación, ejecución y control de políticas en educación.
- Educación diversa en tipos, niveles, ciclos y grados.
- Escenarios limitados para la formación del personal docente.
- Desconcentración territorial de la estructura de administración curricular.

SANEAMIENTO BÁSICO

El servicio social de saneamiento básico se encuentra regulado en la Ley Nº 2066 (Ley Modificatoria a la Ley 2029), de 11 de abril de 2000

Las principales Políticas Públicas de saneamiento básico formuladas en esta ley son las siguientes:

a) Concentración en el nivel nacional de las políticas, normas y regulación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario.

   El resultado específico buscado con esta política es el de uniformar para todo el país los parámetros básicos de prestación del servicio.

b) Institucionalización de una división de funciones entre el órgano político que emite la normativa del sector y el órgano técnico (Superintendencia de Saneamiento Básico) que otorga derechos para la prestación del servicio, controla su ejercicio y dispone su extinción conforme a ley.

   El resultado específico buscado con esta política es el de garantizar un control técnico e independiente de la prestación del servicio.

c) Institucionalización de una responsabilidad compartida entre el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación en el diseño de políticas, planes y estrategias para el servicio.

   El resultado específico buscado con esta política es el cuidado del medio ambiente en la prestación del servicio de saneamiento básico.

d) Desconcentración territorial en las Prefecturas y Municipios para la elaboración y desarrollo de planes departamentales y municipales de expansión de los servicios.

   El resultado específico buscado con esta política es el de facilitar el acceso universal del servicio.

e) Institucionalización de dos modalidades de prestación del servicio: El Estado de manera directa o a través de empresas concesionarias (EPSAs) u Organizaciones Territoriales de Base.

   El resultado específico buscado con esta política es el de garantizar la eficacia en la prestación del servicio.

Como políticas contrarias a las mencionadas en los incisos precedentes se indican las siguientes:

- La de establecer una responsabilidad compartida entre el nivel nacional y el departamental para la formulación de políticas, normas y regulación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario.

- La de establecer un órgano político para la formulación del marco normativo y el control del servicio o un órgano técnico independiente para las dos cosas.

- La de establecer un enfoque transversal del medio ambiente en el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos para el diseño de políticas, planes y estrategias.

- La de desconcentrar en las Prefecturas la elaboración y desarrollo de planes de expansión de los servicios.
- Institucionalización de una sola modalidad de prestación del servicio: El Estado de manera directa o el Estado a través de empresas concesionarias.

Conclusiones particulares:

- Intervención directa e indirecta del Estado en la prestación del servicio de saneamiento básico.
- Concentración de la formulación de políticas en el nivel nacional.
- Desconcentración de la elaboración y desarrollo de planes de expansión del servicio en el nivel departamental y municipal.
- Articulación del órgano ejecutivo encargado del área con el órgano ejecutivo responsable de las políticas del medio ambiente.

Salud

No existe una política pública básica e integral para el servicio social de salud. Existen normas dispersas que establecen algunas políticas parciales sobre distintos aspectos de este servicio.

Entre las más representativas de esta materia están vigentes la Ley Nº 2426 (Ley del Seguro Universal Materno Infantil), de 21 de noviembre de 2002, que crea el SUMI; el Decreto Supremo 25233, de 27 de noviembre de 1998, que crea los Servicios Departamentales de Salud y el Decreto Supremo 26875, de 21 de diciembre de 2002, que establece el Modelo de gestión y Directorio Local de salud (DILOS).

Las principales Políticas Públicas formuladas en esta normativa parcial son las siguientes:

a) Institucionalización de una especial protección de la salud de mujeres embarazadas, desde el inicio de la gestación hasta 6 meses posteriores al parto, y de niñas y niños desde su nacimiento hasta los 5 años de edad, a través del Sistema Nacional de Salud y del Sistema de Seguridad Social de corto plazo.

   El resultado específico buscado con esta política es el de brindar una protección especial a la salud de mujeres embarazadas y de niños hasta los cinco años de edad.

b) Revalorización de la medicina tradicional y de los usos y costumbres de los pueblos indígenas, originarios y campesinos.

El resultado específico buscado con esta política es el desarrollo de métodos alternos a la medicina tradicional.

c) Centralización en el nivel nacional de la reglamentación, regulación, coordinación, supervisión y control del SUMI.

El resultado específico buscado con esta política es el de uniformar la implementación del SUMI en todo el país.

d) Desconcentración territorial en los Municipios para la ejecución del SUMI, a través de los Directorios Locales (DILOS) y las redes compuestas de establecimientos de salud de primer, segundo y tercer nivel de complejidad.

El resultado específico buscado con esta política es el de una ejecución eficiente y eficaz del SUMI en el nivel administrativo más cercano al lugar donde se encuentran los beneficiarios.

e) Financiamiento del SUMI repartido entre el nivel nacional y el municipal.

Pago por el TGN de:

1.- Totalidad del costo de los recursos humanos

Pago por los Tesoros Municipales de:

1.- Insumos, servicios no personales y medicamentos esenciales

2.- Las prestaciones que sean demandadas en la jurisdicción municipal.

Financiamiento de los servicios de salud repartido entre el nivel nacional, municipal y autárquico. El TGN cubre el costo de los recursos humanos del sector público. Las respectivas instituciones cubren el costo de los recursos humanos del seguro social de corto plazo. Los Gobiernos Municipales, si así lo desean, pueden cubrir el costo de los recursos administrativos y de apoyo de los establecimientos de salud del sector público.

El resultado específico buscado con esta política es el de disminuir los costos económicos del nivel nacional en el sostenimiento del SUMI y de los servicios de salud.

f) Centralización en el nivel nacional de las estrategias, políticas, planes y programas nacionales y emisión de normas que rigen el Sistema Nacional de Salud.

El resultado específico buscado con esta política es el de una determinación uniforme de las políticas de salud en todo el país.

g) Desconcentración en los Departamentos de la planificación, coordinación y supervisión de los servicios de salud, a través del SEDES, como máxima autoridad de salud en el ámbito departamental.

El resultado específico buscado con esta política es el de una eficiente y eficaz planificación y supervisión de los servicios de salud en los Departamentos.

h) Desconcentración de la gestión de salud en los Municipios en el ámbito de sus competencias y de la administración de las Cuentas Municipales de Salud, a través del DILOS.

El resultado específico buscado con esta política es el de una prestación eficiente y eficaz de los servicios de salud en los municipios.

i) Integración de las organizaciones públicas y privadas que prestan servicios de salud en un Sistema Nacional de Salud, concretado en cuatro ámbitos de gestión Nacional, Departamental, Municipal y Local.

El resultado específico buscado con esta política es el de la eficiencia y transparencia en la prestación de los servicios de salud.

Como políticas contrarias a las mencionadas en los incisos precedentes se indican las siguientes:

- Igual protección de la salud de las personas sin distinciones de sexo ni de edad.
- Prohibición de métodos alternos a la medicina tradicional.
- Desconcentración en el nivel departamental de la reglamentación, regulación, coordinación, supervisión y control del SUMI.
- Desconcentración territorial en los Departamentos para la ejecución del SUMI.
- Financiamiento exclusivo del SUMI y los servicios de salud por el nivel nacional, departamental o municipal.
- Centralización institucional para la implementación del SUMI en los órganos políticos del nivel municipal.
- Desconcentración en el nivel departamental de las estrategias, planes y programas para los servicios de salud.
- Desconcentración en los Municipios de los servicios nacionales de salud.
- Concentración de la articulación, planificación y supervisión de políticas de salud en el nivel nacional.
- Desconcentración de la gestión de salud en los Departamentos en el ámbito de sus competencias.
- Desvinculación del sector público y privado en la prestación de los servicios de salud.

Conclusiones particulares:

- Establecimiento de medidas especiales de protección a la salud de mujeres embarazadas y menores hasta los 5 años de edad.
- Desarrollo de la medicina alternativa.
- Centralización de la formulación de políticas en el nivel nacional y de la gestión en el ámbito de competencias del nivel nacional.
- Desconcentración de la planificación, coordinación y supervisión de los servicios de salud en el nivel departamental y de la gestión en el ámbito de sus competencias.

GESTIÓN SOCIAL

No existe una política pública básica e integral para el servicio de gestión social. Existen normas dispersas que establecen algunas políticas parciales sobre distintos aspectos de este servicio Entre las más representativas de esta materia están vigentes la Ley Nº 2026 (Código del Niño, Niña y Adolescente), de 27 de octubre de 1999, que regula el régimen especial de los niños, niñas y adolescentes y el Decreto Supremo 25287, de 30 de enero de 1999, de creación del SEDEGES.

Las principales Políticas Públicas formuladas en esta normativa parcial son las siguientes:

a) Establecimiento de medidas de protección especial e integral de niños y niñas desde la concepción hasta los 12 años y de adolescentes desde los 12 a los 18 años de edad, a través de una formulación especializada de derechos, garantías y deberes fundamentales y de la prioridad de la prevención por parte del Estado y de los encargados de establecimientos educativos para evitar situaciones de riesgo que devengan en vulneración a estos derechos.

   El resultado específico buscado con esta política es el de otorgar una protección especial e integral estatal, social y familiar a los menores de 18 años.

b) Concentración en el nivel nacional de la formulación de políticas en asuntos de género, generacionales, familia y servicios sociales.

   El resultado específico buscado con esta política es el de uniformar en todo el país aspectos básicos de protección de menores de 18 años.

c) Institucionalización de la participación ciudadana para la formulación y seguimiento de políticas de gestión social. Articulación e integración del sector público y privado en el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, Consejos Departamentales de las Prefecturas y, formando parte de la estructura de estos últimos, Comisiones de la Niñez y Adolescencia, como órganos de consulta, asesoramiento y evaluación para la formulación y seguimiento de las políticas.

El resultado específico buscado con esta política es el de obtener legitimidad y eficacia para las medidas estatales en materia de protección del menor.

d) Desconcentración territorial en las Prefecturas de Departamento, a través de Consejos y Comisiones, de la planificación de la ejecución de políticas de gestión social formuladas por el nivel nacional, de su articulación con el nivel departamental, del seguimiento de políticas programas y proyectos, y de la coordinación con el nivel municipal.

   Desconcentración territorial en las Prefecturas de Departamento y en los Gobiernos Municipales de la ejecución de las políticas en asuntos de género, generacionales, familia y servicios sociales, a través de instancias técnicas gubernamentales en las Prefecturas denominadas SEDEGES y de Comisiones Municipales (órgano consultivo y fiscalizador) y Defensorías de la Niñez y Adolescencia en los Municipios (órgano de defensa y promoción de derechos).

   El resultado específico buscado con esta política es el de la planificación especializada y articulada de las políticas de gestión social y su ejecución eficiente y eficaz, adaptada a las necesidades y particularidades de los Departamentos y Municipios.

e) Institucionalización de una intervención combinada de órganos administrativos y jurisdiccionales para la protección del menor. Creación de una jurisdicción especializada de protección a través de los Juzgados de la Niñez y Adolescencia en las capitales de Departamento y en todo el territorio de las Provincias. Habilitación de una desconcentración institucional temática de los SEDEGES para la ejecución de programas y proyectos específicos en el Departamento.

   El resultado específico buscado con esta política es el de la especialización de las instancias estatales de protección del menor.

f) Financiamiento repartido entre el nivel nacional y el prefectural. Las remuneraciones del personal del SEDEGES están a cargo de las Prefecturas y las del personal de los programas y proyectos a cargo del nivel nacional.

   El resultado específico buscado con esta política es el de distribuir los costos financieros del servicio de gestión social entre el nivel nacional y el prefectural.

Como políticas contrarias a las mencionadas en los incisos precedentes se indican las siguientes:

- La de establecer medidas de protección social sin fundamento en la edad de las personas sino en otras situaciones de riesgo para sus derechos y bienes jurídicos fundamentales.
- La de desconcentrar en el nivel departamental la formulación de políticas en asuntos de género, generacionales, familia y servicios sociales.

- La de reservar a los órganos del Estado la intervención en el proceso de formulación y seguimiento de políticas de gestión social.
- La de concentrar en el nivel nacional la formulación de políticas de gestión social y la planificación de su ejecución y concentrar en el nivel departamental la ejecución de estas políticas sin intervención de los municipios.
- La de institucionalizar órganos exclusivamente administrativos para la protección del menor o, a la inversa, órganos exclusivamente jurisdiccionales.
- La de establecer un financiamiento con una sola fuente nacional o departamental para la ejecución de las políticas de gestión social.

Conclusiones particulares:

- Medidas especiales de protección de menores de 12 a 18 años, preventivas e integrales.
- Articulación del sector público y privado para la definición y seguimiento de políticas de gestión social.
- Concentración de la formulación de políticas de gestión social en el nivel nacional.
- Desconcentración de la planificación de políticas de gestión social en el nivel departamental.

VIVIENDA

No existe una política pública básica e integral para la vivienda en todas sus proyecciones y aplicaciones. Con relación a vivienda social y solidaria está vigente el Decreto Supremo 28794, de 12 de julio de 2006, de creación del Programa de Vivienda Social y Solidaria.

Las principales Políticas Públicas formuladas en esta normativa parcial son las siguientes:

a) Centralización de la ejecución de la política en el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, responsable de la ejecución del Programa de Vivienda Social y Solidaria, con obligación para las Prefecturas y Municipios de adecuar a este programa sus actividades incluidas en el POA relativas a vivienda.

   El resultado específico buscado con esta política es el de garantizar en todo el territorio nacional un acceso igualitario a viviendas de tipo social.

b) Financiamiento público y privado del programa, con aportes del 2 % del sector patronal.

   El resultado específico buscado con esta política es el de aligerar la carga económica del Estado en la ejecución de políticas de vivienda social.

c) Institucionalización de la vivienda social como un instrumento para solucionar problemas de salud (salubridad), económicos (productividad) y sociales (hacinamiento) a través de la vivienda cualitativamente asumida. Subprogramas de Vivienda Saludable, Vivienda Social Productiva y Mejoramiento y Ampliación de Vivienda.

   El resultado específico buscado con esta política es el de solucionar con la vivienda social problemas de salud, económicos y sociales, adicionales a los estrictamente vinculados con la necesidad de acceso a este bien básico.

d) Institucionalización de la vivienda social como un instrumento para solucionar problemas de pobreza a través de la vivienda cuantitativamente asumida. Subprogramas 1.0 para las necesidades del sector por debajo de la línea de pobreza en áreas rurales, 2.0 para las necesidades del sector de pobreza moderada en áreas peri urbanas y áreas intermedias, 3.0 para necesidades del sector que se encuentra en el umbral de la pobreza en áreas peri urbanas y urbanas, 4.0 para las necesidades de la población concentrada en el área urbana.

   El resultado específico buscado con esta política es el de solucionar problemas de pobreza con la vivienda social.

e) Participación colegiada de varias instancias del Poder Ejecutivo para la administración de programas de vivienda social. Administración colegiada del programa a través de un Comité de Administración conformado por el Ministerio de Obras Públicas Servicios y Vivienda, Ministerio de Planificación del Desarrollo y Ministerio de la Presidencia.

   El resultado específico buscado con esta política es el de una ejecución eficiente y coordinada de los programas de vivienda social.

f) Establecimiento de la participación ciudadana como mecanismo de control social en la ejecución de los programas de vivienda social, a través de un Comité de Participación y Control Social conformado por un representante del Ministerio de Justicia, un representante de la Confederación de Empresarios Privados y un representante de la Central Obrera Boliviana.

   El resultado específico buscado con esta política es el de una ejecución transparente de los programas de vivienda social.

Como políticas contrarias a las mencionadas en los incisos precedentes se indican las siguientes:

- Desconcentración de la ejecución de las políticas de vivienda en los departamentos y municipios.
- Financiamiento exclusivo a cargo del Estado.
- Destino exclusivo de la vivienda social para resolver problemas de acceso a la vivienda.
- Administración de programas de vivienda social concentrada en un órgano del Poder Ejecutivo.
- Exclusión de la participación y control social. Habilitación exclusiva del control estatal a cargo de la Contraloría.

Conclusiones particulares:

- Ejecución centralizada en el nivel nacional de las políticas de vivienda social.
- Financiamiento mixto, público y privado, de la ejecución de polí icas de vivienda social.
- Vivienda social mul ifuncional para resolver problemas de diversa índole.
- Responsabilidad administrativa compartida entre distintas instancias del ejecutivo para la operación de políticas de vivienda social.

ANÁLISIS POR SECTORES – NORMATIVA SUBNACIONAL

POLÍTICAS PÚBLICAS EN RESOLUCIONES DEL CONSEJO DEPARTAMENTAL DE SANTA CRUZ

AREA SOCIAL

En el período 2007 el Consejo Departamental de la Prefectura de Santa Cruz emitió Resoluciones de naturaleza reglamentaria que tienen vinculación con las políticas públicas en la materia de gestión social:

La Resolución del Consejo Departamental Nº 002/2007, de 12 de enero de 2007, que aprueba el Reglamento Interno de la Comisión de la Niñez y Adolescencia del Consejo Departamental de Santa Cruz, se basa en las políticas de la Ley Nº 2026 (Código del Niño, Niña y Adolescente), no contiene políticas nuevas o distintas. Constituye una reglamentación de esta ley sobre detalles de organización y procedimientos internos para el ámbito departamental.

La Resolución del Consejo Departamental Nº 075/2007, de 3 de julio de 2007, que aprueba el Reglamento para la asignación de Becas Integrales destinadas a los Niños, Niñas, Adolescentes, Jóvenes, Adultos y Adultos Mayores, se basa en las políticas de la Ley Nº 2026 (Código del Niño, Niña y Adolescente), no contiene políticas nuevas o distintas. Constituye una reglamentación de esta ley sobre detalles de procedimientos para la asignación de las becas.

POLÍTICAS PÚBLICAS EN ORDENANZAS MUNICIPALES DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ

En el período 2007 el H. Concejo Municipal de La Paz emitió Ordenanzas Municipales de naturaleza reglamentaria que tienen vinculación con las políticas públicas en las materias de educación y servicio civil:

Area de gerencia publica

Servicio civil

La Ordenanza Municipal G.M.L.P. Nº 511/2007, de 4 de octubre de 2007, que aprueba el Reglamento de la Carrera Administrativa Municipal, se basa en las políticas de la Ley Nº 2027 del Estatuto del Funcionario Público, no contiene políticas nuevas o distintas. Constituye una reglamentación de esta ley sobre detalles de aplicación y procedimiento para el ámbito municipal. Mantiene la principal política de la ley de establecer la carrera administrativa a partir del cuarto nivel jerárquico en línea descendente.

Area social

Educación

La Ordenanza Municipal G. M.L.P. Nº 541/2007, de 24 de septiembre de 2007, que aprueba la Estrategia de Cultura Ciudadana, vinculadas en uno de sus componentes al ámbito de la educación, se basa en las políticas de la Ley Nº 1565 (Ley de Reforma Educativa), no contiene políticas nuevas o distintas. Constituye una reglamentación de esta ley sobre detalles de aplicación, en el ámbito del municipio de La Paz, consistentes en la elaboración de propuestas para ser introducidas como temas transversales a la currícula escolar para los estudiantes de las unidades educativas fiscales y particulares, con el fin de lograr el conocimiento, apropiación y aplicación de una cultura ciudadana.

CONCLUSIONES GENERALES

Del análisis del conjunto de políticas públicas mencionadas en los acápites precedentes, con relación a esos sectores o materias competenciales, se deducen las siguientes conclusiones generales:

1. La fuente normativa principal de las políticas públicas es la Ley. En algunas materias existe una Ley que regula de manera sistemática e integral las políticas públicas de estos sectores; en otras existen Leyes parciales que regulan determinados aspectos de una materia o sector, acompañadas de Decretos Supremos que complementan la regulación en otros aspectos o temas de la misma materia.

2. La fuente normativa secundaria de las políticas públicas es el Decreto Supremo. Cumple un rol en aquellos casos en los que no existe una Ley que regule una política de manera sistemática e integral. En estos casos, complementa a Leyes parciales regulando temas específicos que no son regulados en estas Leyes.

3. Las Ordenanzas Municipales y las Resoluciones de los Consejos Departamentales tienen naturaleza reglamentaria de las políticas definidas en la Leyes o Decretos Supremos del Sector, sobre temas de organización y procedimientos en distintas materias competenciales. Constituyen una normativa derivada que no define de manera originaria políticas públicas de los respectivos sectores reglamentados.

4. Por el estilo de regulación no es fácil identificar la formulación de políticas. Las políticas públicas no se encuentran claramente separadas del resto de las normas del mismo texto legal o reglamentario que regulan temas de menor importancia como los de organización, procedimientos y otros de naturaleza similar.

5. La definición y formulación de políticas están centralizadas en el nivel nacional. Existe una tendencia a centralizar en el nivel nacional la planificación para su ejecución. La ejecución de políticas, como tendencia, se reparte de manera paralela entre el nivel nacional, departamental y municipal.

6. Existe una tendencia a repartir las responsabilidades de la planificación, ejecución y financiamiento de las políticas públicas entre distintos órganos ejecutivos y consultivos.

7. No existe una verdadera descentralización de políticas en el ámbito departamental y municipal porque estas instancias territoriales no tienen capacidad legislativa que les permita establecer políticas de manera directa y originaria.

ANÁLISIS CUALITATIVO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SECTORES SELECCIONADOS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA ASIGNACIÓN TERRITORIAL (SERGIO VILLARROEL B.)

DESCRIPCIÓN

En esta sección del documento se efectúa un análisis del estado actual de asignación de competencias en el país entre los niveles nacional, departamental y municipal. La metodología empleada sigue un enfoque matricial, donde cada ficha de trabajo está compuesta por cuatro grandes bloques en el anverso y dos en el reverso de acuerdo al siguiente detalle:

Anverso

a) El primer bloque horizontal de la parte frontal es el encabezado, el cual contiene el nombre de la materia competencial analizada, junto con la identificación de cada uno de los tres niveles territoriales;

b) Inmediatamente después, también en una orientación horizontal, se tiene la facultad legislativa que en este caso corresponde únicamente al nivel nacional dado el modo de Estado simple existente actualmente en el país;

c) En el tercer bloque se encuentran detalladas las funciones competenciales de la facultad administrativa (reglamentar, planificar, operar, supervisar, y regular, así como también un detalle de los posibles ciclos de solicitud, aprobación y autorización de las distintas atribuciones por nivel;

d) El cuarto y último bloque del anverso de la ficha presenta algunas cifras de la facultad financiera, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, gastos de inversión y fuente de recursos.

Reverso

a) En la parte superior del reverso de la ficha se incluye una representación esquemática por nivel territorial, de las entidades involucradas con la competencia en cuestión;

b) Por último, en la parte inferior del reverso se cuenta con un resumen legal de las principales políticas públicas formuladas en cada sector, de acuerdo al marco normativo vigente.

Toda esta información competencial concentrada en las dieciocho fichas de trabajo, fue previamente validada con sectorialistas de reconocida trayectoria en cada una de las áreas de trabajo, llegando así a obtener una línea de base representativa que refleje de la mejor manera posible las diferentes responsabilidades de cada uno de los tres niveles.

ASPECTOS MÁS SOBRESALIENTES

Las materias analizadas en las fichas de trabajo se enmarcan dentro de tres grandes familias competenciales: i) Social; ii) Economía y Medio Ambiente; y iii) Gestión Estatal. Cada una de estas familias cuenta indudablemente con rasgos distintivos en lo que a la asignación competencial de sus materias se refiere, no obstante, al interior de cada familia es posible encontrar ciertos patrones comunes, además de la ya acostumbrada exclusividad legislativa del nivel nacional que es propia de los países con modo de estado simple.

SOCIAL

a) En los casos de salud, educación y saneamiento básico, la gran mayoría de las funciones competenciales de la facultad administrativa se encuentran a cargo de los niveles subnacionales, exceptuando el tema de elaboración de planillas de servicios personales (tanto en educación como en salud) y el manejo de programas nacionales de prevención, control y vigilancia (éstos últimos también en salud) que permanecen en el nivel nacional, junto a la función de reglamentación y en el caso de saneamiento básico la regulación a través de la superintendencia. Además, en los tres casos se planifica y supervisa sectorialmente desde cada nivel.

b) En los temas de gestión social y vivienda, el nivel nacional continúa interviniendo activamente, no sólo en la reglamentación, sino también en otras funciones de la facultad administrativa. En el caso de gestión social, este hecho tiene como consecuencia una difusa delimitación de responsabilidades entre éste nivel y los departamentos, ya que éstos últimos cuentan también con una serie de funciones competenciales, tanto a través de los Servicios Departamentales de Gestión Social (SEDEGES) como a través de los Consejos Departamentales de las Personas con Discapacidad (CODELPEDIS) y las distintas unidades de Genero. En el área de vivienda la situación no es tan confusa, puesto que a pesar de existir en los departamentos las Unidades de Servicios Básicos y Vivienda (UNASBVI), éstas deben implementar siempre sus programas en el marco de las políticas nacionales, por su parte, los municipios sólo pueden participar en la generación de condiciones técnicas y financieras sostenibles destinadas a la construcción de viviendas, además de la reglamentación de aspectos complementarios como el establecimiento de áreas de riesgo par la construcción y algunas otras atribuciones adicionales como la aprobación de planos.

ECONOMÍA Y MEDIO AMBIENTE

a) Comenzando por las materias que implican la construcción de infraestructura productiva (caminos, riego y electrificación), se puede señalar que todas éstas

son administradas por los distintos niveles en función a la escala de provisión, pero reglamentadas siempre desde el nivel nacional, es decir, si se trata de caminos de la red vial fundamental, departamental o municipal, los mismos estarán cargo del nivel nacional (a través de la Administradora Boliviana de Caminos), de la Prefectura (a través de los Servicios Prefecturales de Caminos) o de los municipios, respectivamente. En cambio, si se trata de sistemas de riego que abarquen menos de 100 [ha] de cultivos, éstos estarán a cargo del municipio, en caso de que dichos cultivos se extiendan a más de 100 [ha] la responsabilidad pasa a ser de la Prefectura (a través del Servicio Departamental de riego) y en los casos particulares en los que un sistema de riego involucra a más de un departamento, es el nivel nacional el que se hace cargo (a través del Servicio Nacional de Riego). Finalmente, en el caso de electrificación la división por escalas no es tan clara y es bueno separar la generación de la distribución, puesto que un municipio puede hacerse cargo de la distribución y generación (por lo regular a través de cooperativas) si es que se trata de un sistema pequeño de generación a motores de diesel o a alguna otra fuente de energía alternativa como la solar, pero si se trata de un sistema de generación a mayor escala, dicho sistema deberá ser instalado por la Prefectura. Por otro lado, en los casos de ciudades grandes la distribución es otorgada en concesión a empresas como Electropaz, CRE o ELFEC, que se conectan a la red nacional alimentada por grandes centrales de generación (también en concesión), limitando la participación de los municipios urbanos (quienes pueden autorizar dónde serán ubicados los postes y realizar el cobro de la tasa de alumbrado público) a los cuales se les distribuye la electricidad. Por su parte, el nivel nacional, además de tener bajo su responsabilidad la regulación a través de la superintendencia de electricidad, cuenta también con ENDE residual que genera electricidad en Trinidad y Cobija y adicionalmente distribuye en ésta última ciudad.

b) En los casos agropecuario, manufactura y turismo, al margen de la función reglamentaria que está concentrada en el nivel nacional (con la excepción de que el municipio puede declarar mediante ordenanza zonas prioritarias de desarrollo turístico), todas las demás funciones son asumidas por los distintos niveles sin obedecer a algún tipo de escala de provisión en particular. En estos tres casos, que vendrían a ser los más desordenados en lo que a la asignación de competencias se refiere, por lo general los empresarios pueden acudir a cualquiera de los tres niveles para temas de capacitación, transferencia de tecnología, información de mercados, etc., dependiendo de la llegada a autoridades y poder de asociación que tengan. Sólo en el caso particular de construcción de infraestructura de apoyo a la producción y comercialización (Ej. centros de acopio), la opción está restringida a la prefectura o el municipio.

c) En el tema de la minería, por tratarse de un recurso natural no renovable el nivel nacional concentra la mayor cantidad de funciones de la facultad administrativa, con la excepción de la explotación de áridos o agregados que puede ser reglamentada desde el nivel municipal. No obstante, debido a la coparticipación en un 100% del Impuesto Complementario a la Minería

(también llamado regalía minera) en favor de los departamentos productores, algunas Prefecturas como las de Oruro y Potosí han creado reparticiones internas que cuentan con personal y un presupuesto de funcionamiento completo (en consecuencia participan de la función competencial de operar), cuya principal función es la de hacer seguimiento a los volúmenes de producción y comercialización de minerales en el departamento, a fin de prevenir posibles malas declaraciones y en consecuencia evasiones del impuesto mencionado anteriormente. Paralelamente a esta actividad, el nivel nacional ha aprobado recientemente el Decreto Supremo No. 29165 (13/06/2007) que crea el Servicio Nacional de Registro y Control de la Comercialización de Minerales y Metales (SENARECOM), entidad que cumplirá exactamente con las mismas funciones de las mencionadas reparticiones prefecturales.

d) Para concluir, en el tema de medio ambiente todos los niveles cuentan con funciones dentro de la facultad administrativa, exceptuando la reglamentación que es emitida desde el nivel nacional (salvo en los casos específicos de manejo de residuos sólidos y aseo urbano que pueden ser reglamentados desde el municipio) en función a la escala de provisión y al grado de contaminación que implique la actividad en cuestión. Por ejemplo, si una determinada actividad o proyecto de inversión (público o privado) no sobrepasa los límites municipales y presenta niveles de contaminación bajos, entonces la aprobación y otorgación de documentos ambientales tiene lugar en el mismo municipio, siempre y cuando exista una unidad ambiental en el mismo, caso contrario, el trámite se remite automáticamente a la Prefectura. Asimismo, si la actividad o proyecto a pesar de ser de alcance municipal cuentan con un grado alto de contaminación, entonces de todos modos el trámite es remitido también a la Prefectura. Por otro lado, si el proyecto de inversión tiene un impacto que trasciende los límites municipales, entonces es necesariamente atendido por la Prefectura y en el caso de que el alcance sea nacional, la responsabilidad recae sobre el ministerio cabeza de sector, en ambos casos independientemente del grado de contaminación que tengan los proyectos.

GESTIÓN ESTATAL

a) Los casos de Contraloría y Corte Nacional Electoral, se constituyen en ejemplos clásicos de desconcentración en los que el nivel nacional mantiene bajo su control toda facultad administrativa, pero por razones de eficiencia operativa, se ve obligado a abrir agencias en los distintos departamentos que dependen enteramente de la oficina central a nivel nacional.

b) En lo que al Servicio Civil se refiere, el nivel nacional retiene toda la facultad administrativa tanto de las normativas especiales de carrera administrativa (Ej. cancillería, magisterio, judicial, etc.), exceptuando la de municipios, como la del Estatuto del Funcionario Público, enmarcándose dentro de esta última normativa todas las Prefecturas, ya que cuando fue promulgada la misma, dichas entidades departamentales eran simples brazos operativos del nivel nacional. A nivel municipal supuestamente debería regir la carrera

administrativa establecida en la Ley de Municipalidades, incluida la función de reglamentar, sin embargo a la fecha solamente se ha podido constatar un intento de aplicación, aunque todavía inconcluso, en el municipio de La Paz.

c) Con respecto a la materia de Hacienda Pública (entendida como la agregación de las funciones de presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad), por tratarse de una competencia relacionada a la forma de operación interna de las entidades que se constituyen en representantes del Poder Ejecutivo en cada nivel, tanto las prefecturas como los municipios y el ministerio de hacienda, están en la obligación de cumplir con las funciones de la facultad administrativa que dicta la ley y la reglamentación emitida desde el nivel nacional, con la salvedad de que en el caso de crédito público los niveles subnacionales pueden acceder al mismo pero sólo lo otorga el nivel nacional y en el caso de los tesoros sólo el nivel municipal los habría activado y el nivel intermedio no, a pesar de que la Constitución faculta a este último nivel a que pueda hacerlo. Los otros dos componentes, presupuesto y contabilidad, son aplicados en cada nivel.

d) Por último, la materia de notaría de gobierno es naturalmente legislada y reglamentada desde el nivel nacional, pero operativizada únicamente desde el nivel departamental a través de las Prefecturas, ya que éstas cuentan con todas las funciones de la facultad administrativa.

CRITERIOS GENERALES REFERIDOS A LA POTESTAD DE FINANCIAR

INTRODUCCIÓN

Este acápite está dedicado a las consideraciones más teóricas de reflexión fiscal necesarias para la comprensión de la asignación material de competencias. Lo fiscal es un correlato inevitable de cualquier técnica material de asignación competencial.

En esta oportunidad, se hace primero una revisión comparada internacional sobre lo que allí se llama "Balance fiscal interterritorial agregado" como síntesis del balance vertical y del balance horizontal. Se muestra cómo diferentes países confieren una dimensión más política a la distribución primaria en comparación con la distribución horizontal entre las piezas mismas de cada nivel territorial. El siguiente acápite ofrece una formalización matemática de las opciones de transferencias poniendo énfasis en el lugar que ocuparían mediciones del gasto público como expresión de las materias. El texto vincula además otras consideraciones como las referidas a la capacidad fiscal. Se introduce mediante la discusión de fórmulas, los sistemas e compensación, ecualización y cohesión. Al final reconstruye la lógica detrás de los principales mecanismos de transferencias actualmente vigentes en Bolivia, dirigiendo la atención a las fórmulas de coparticipación y de compensación ya existentes.

BALANCE FISCAL AGREGADO INTERTERRITORIAL (FRANZ XAVIER BARRIOS S.)

DESCRIPCIÓN

El siguiente acápite plantea la cuestión de la facultad financiera como momento comparable al de facultad de legislar y de administrar. Para ello trabaja el concepto de Balance Fiscal Agregado entendido aquí como la combinación del llamado balance vertical y del horizontal. Para ello, se hace una revisión comparada de Austria, Sudáfrica, Alemania y Australia buscando descifrar la realidad de sus arreglos fiscales interterritoriales. Se observa que dichos países distinguen en su práctica la dimensión vertical de la horizontal aunque activando distintos mecanismos. Estas observaciones serán importantes desde la perspectiva de asignación material de competencias en la medida en que especialmente los sistemas horizontales presuponen algún tipo de decisión conceptual sobre tareas, materias y gasto territorial.

En la primera parte se compara el momento vertical entre estos países para mostrar luego en una segunda parte, su diferencia con el momento horizontal. Al final se sacan algunas conclusiones para el caso boliviano.

LA BÚSQUEDA DEL BALANCE VERTICAL

Una observación de casos comparados devela que los procesos de corrección vía transferencias especializadas operan sobre la base de una asignación fiscal de arranque que mientras no incorpore mecanismos claramente cualitativos en el sentido de buscar equilibrios horizontales, pueden denominarse un balance vertical. Las asignaciones derivadas del balance vertical producen entidades territoriales con un financiamiento de partida. Este financiamiento de partida puede enfrentar dos problemas uno obvio, el otro menos obvio: éste último es que no cubra el funcionamiento regular de la entidad y el obvio, el que no contenga un volumen que considere factores cualitativos de comparación horizontal. La experiencia muestra que las entidades territoriales acaban configurando su estructura de ingresos añadiendo a la dotación primaria (balance vertical) todos aquellos recursos adicionales otorgados sin embargo, con algún grado de cualificación horizontal (balance horizontal). La resultante final es el balance fiscal interterritorial agregado que no es otra cosa que la suma de disponibilidades financieras cualquiera fuera la fuente (vertical u horizontal). Veamos como resumen de esta perspectiva el caso austriaco.

Tomemos el caso del meso donde un 53% se añade sobre una plataforma financiera compuesta de impuestos propios, coparticipaciones, retenciones, ventas y otros. Una pregunta que surge inmediatamente es la causa por la cual se considera que la partida "coparticipaciones" aparece aquí como balance vertical. En efecto, se podría coparticipar sobre la base de filtrar esta coparticipación mediante llaves de asignación de efecto horizontal. Sin embargo, las proporciones en las cuales los tres niveles de gobierno acceden a la bolsa de impuestos nacionales coparticipables, surge de negociaciones de programación presupuestaria de mediano plazo[27]. Las alícuotas se fijan en una ley federal de compensación fiscal que desde el 2005 es igual a: 73% al nivel nacional; 15% al meso y 11% a los municipios. El 15% de acceso meso a la bolsa nacional coparticipable explica parte del 30% que representa en la estructural general de ingresos la partida "impuestos propios y coparticipaciones".

Interesa especialmente aquí el hecho de que por acuerdo de partes, se estructura una repartición de "73/15/11" por nivel nacional, meso y local. El origen altamente negociado y político de esta fase de genuino balance vertical, coincide con un proceso similar en las relaciones fiscales interterritoriales sudafricanas. Una buena parte del colchón financiero básico del ámbito subnacional sudafricano lo conforman transferencias no condicionadas de ingresos nacionales. 57% de los ingresos nacionalmente recolectados se van al meso, 4.7 a municipios[28].

---

[27] *Rossman/Schlager, p. 26.*

[28] *Yemek, 5.*

Balance vertical, horizontal y agregado final (Austria)

	Proporción sobre los ingresos del nivel nacional	Proporción sobre los ingresos del meso	Proporción sobre los ingresos del nivel local
Impuestos (propios y coparticipaciones)	75%	30%	55%
Retenciones para la seguridad social	12%	6%	5%
Ingresos por ventas	1%	4%	11%
Por Patrimonio	3%	3%	5%
Otros ingresos	3%	3%	3%
Transferencias verticales	4%	53%	20%

Rossman/Schlager, p. 25.

Este flujo implica que los programas gubernativos se financian primariamente por esta repartija originaria entre las 3 "esferas" de gobierno. En efecto, la distribución primaria de las llamadas alícuotas equitativas entre esferas o el "balance vertical" es "política"[29] y negociada lo que para nosotros ratifica la tendencia del balance vertical como un arreglo preponderantemente político. Al parecer, esto no tenía que ser así y se especuló aplicar en Sudáfrica técnicas horizontales de compensación[30] para decidir esta primera repartición pero al final se acabó por una división vertical que por tanto se centra en efectos más *ad hoc*[31] probablemente por las complicaciones prácticas de aplicar criterios más racionales[32]. Al hablar de consideraciones más políticas no se quiere decir que las negociaciones estén desprovistas de consideración de parámetros objetivos. En el caso sudafricano, juega un papel importante la proyección de agregados como el crecimiento nacional de la economía pero también el paquete de priorizaciones de política del nivel nacional sobre determinados aspectos. En todo caso, se tiene que:

> *"The vertical division is not a matter of arithmetic. The amounts do not emerge by applying a formula. They are determined by the national cabinet after consulting the budget forum" (Practioners Guide, p: 87)*

---

[29] *Momoniat, p. 9/10 y Khuluekile, 14/36.*

[30] *Dollery, p. 136.*

[31] *Dollery, p. 145., Smoke, 20.*

[32] *Smoke, 13.*

Veamos el caso alemán en cuanto a esta fase primaria. Igualmente aquí, grandes masas fiscales (incluidas las tributarias) son colocadas como plataforma de arranque. Luego de esta primera fase, los niveles saben qué dominios tributarios propios tienen, y cuanto pueden obtener de las masas tributarias nacionales coparticipables. Así, el 67% de los recursos tributarios captados en todo el país conformarán la bolsa nacional coparticipable, mientras que 17% quedan como dominios tributarios federales propios; 4% como dominios meso propios; 10% para los municipios[33]. Nótese pues nuevamente que la plataforma está compuesta, en lo que hace a los ingresos de fuente tributaria, por los impuestos propios y las alícuotas de cada nivel territorial sobre la bolsa de tributos nacional coparticipable.

Salvo el IVA que también es parte de la bolsa de tributos nacional coparticipable pero cuyo detalle se pasa a una ley nacional, es la Constitución misma la que avanza detalle sobre cómo definir las alícuotas sobre los impuestos nacionales restantes de la bolsa de tributos nacional coparticipable: Impuesto a los salarios, a las empresas, al rendimiento de capital y a la cuota de interés.

Así, la norma constitucional[34] define que nación y meso participan en un 50% cada uno sobre las masas de los impuestos a los salarios y a las empresas. Si como en el caso del impuesto a los salarios la misma Constitución reserva un porcentaje para los municipios, el saldo se divide en mitades iguales entre nación y meso.

Directamente, los municipios coparticipan del impuesto a los ingresos personales y en aquel aplicado al interés (ver tabla con valores de 15% y 12% respectivamente).

Balance Vertical Alemania

	Nivel nacional	Nivel departamental	Nivel municipal
Impuesto salarios	42.5	42.5	15
Impuesto empresas	50	50	-
Impuesto al capital	50	50	-
Impuesto al interés	44	44	12

Der bundesstaatliche FA, Bayerisches..., p. 10

Ahora bien, en el caso alemán tropezamos con un primer detalle extraño si lo comparamos con Austria y Sudáfrica ya que aparentemente, antes de proceder a una repartición de efecto horizontal de estas bolsas verticalmente asignadas, el caso Alemán avanza un prorrateo por pieza meso que al estar indexado al origen territorial del rendimiento impositivo, sigue a nuestro juicio en el momento vertical y no horizontal. En otras palabras, se imputa a la pieza meso tanto como rinde, y no – lo

[33] *Der bundesstaatliche FA, Bayerisches..., p. 10.*

[34] *Art. 106/3 de la CP alemana*

cual nos introduciría al efecto horizontal – por ejemplo, en relación a los habitantes. Curiosamente, esta determinación se encuentra también escrita en la Constitución que pasa al prorrateo de las masas dentro de cada nivel mediante el llamado "rendimiento localizable"[35], vale decir, averiguando cuánto recaudan las oficinas de impuestos por ente territorial de tal forma que uno se aproxima al rendimiento tributario de habitantes y empresas. Una vez establecida esta dotación, se corrige los volúmenes para depurar los efectos de habitantes transeúntes y de empresas con filiales en otros entes territoriales del meso. Hasta ahí la primera fase.

Veamos Australia que nos brinda confirmaciones adicionales sobre la afirmación del balance vertical como momento de dotaciones originarias y un alto componente político. Para comenzar, recordaremos en torno a lo primero que las transferencias de corrección en relación al meso operan en Australia sobre una realidad de dotación fiscal "originaria" de estos entes territoriales que, a diferencia de Austria y sobre todo de Sudáfrica de débiles ingresos tributarios propios en el meso, se alimenta sólo en un 50% de recursos de naturaleza transferida correctiva[36].

Se ha sostenido de hecho que el papel del órgano independiente australiano encargado de las transferencias se estructuró alrededor del balance vertical si bien no dejó el papel horizontal. Algún autor sostiene que donde haya imbalance vertical debería haber tal órgano *aunque no se dedicara el balance horizontal*[37]. Watts advierte por su lado en todo este contexto que si bien la parte horizontal ha caído en la Comisión, los ejecutivos meso siguen involucrados como negociadores en la determinación de la bolsa global a distribuir luego dentro del meso y entre las piezas[38].

Podríamos decir que el balance vertical tiene que ver con que se cubra el bulto agregado de tareas con recursos de diversa índole, mientras que el balance horizontal es cómo se afila ciertas transferencias para que se garantice un nivel comparable aunque mínimo de servicios básicos, independientemente del lugar de residencia, entre las unidades de un mismo nivel. Por ello es que, paradójicamente, un creciente superávit nacional puede reflejar desbalance vertical.

Si el balance vertical tiene que ver con una suerte de dotación de arranque y estructural de recursos por nivel, ello se acerca mucho a la categoría de facultad financiera que conforma junto a las faculta de legislar y administrar, la trípode facultativa matricial del ordenamiento territorial. Balance vertical lidia con el nivel territorial como un todo39, no con sus piezas que son más bien el sujeto del momento horizontal del balance.

---

[35] *Art. 107/1.*

[36] *Le Goff, 7ss.*

[37] *McLean, 24.*

[38] *Watts, p. 31.*

[39] *Watts, .p. 18. Boothe, p. 5.*

Como el balance horizontal añade disponibilidades presupuestarias a las entidades territoriales, podríamos hablar entonces del balance fiscal agregado final interterritorial que sumaría lo horizontal con lo vertical. Esta dimensión vertical genera la plataforma financiera cuya estructuración como vimos tiene el factor político en un sitial preponderante. No que las fórmulas tan típicas del arreglo horizontal no estuvieran afectadas por factores decisionales políticos. Resulta que en Canadá incluso en la ecualización, es relevante el papel de los ejecutivos de los dos niveles territoriales en las negociaciones[40]. Pero nuevamente, volviendo a Australia, llama la atención que se mencione que la dimensión horizontal esté más influida por la Comisión de Transferencias, mientras que en la determinación de la bolsa global vertical, sean las autoridades ejecutivas las que sigan manteniendo un papel determinante[41].

Tampoco hay que olvidar que la misma Comisión australiana de transferencias, amén de ser designada por los políticos, no tiene un ámbito libre de todas restricción política pues el Tesoro y las Conferencias de Ministros de Hacienda, ejercen decisivos límites a su actuación tanto en lo formal (deciden los términos de referencia de la Comisión) como de contenido (el patrón general de transferencias)[42]. La facultad financiera está conformada precisamente por estos dos momentos: afectación primaria de dominios tributarios y potestades financieras (endeudamiento) más transferencias de ajuste correctivo. Con la sumatoria de estos flujos, las entidades territoriales encaran su vida.

La búsqueda del balance horizontal

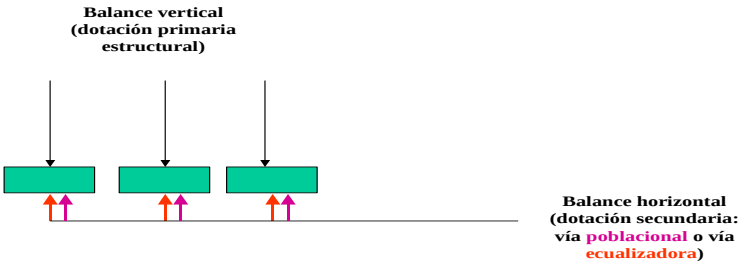
Una vez que las entidades territoriales cuentan con sus plataformas financieras dotadas bajo consideraciones de priorización político-presupuestaria de mediano plazo aunque sin ausencia total de parámetros objetivos, sucede que se complementa este momento del balance vertical con el horizontal. La agregación de los dos momentos nos genera el balance agregado interterritorial final. Ahora bien, el balance horizontal se descompone en dos variantes. La primera es más primitiva en la medida en que se centra preponderantemente en el factor población, mientras que la segunda que llamaremos de ecualización, presupone un juego de factores en una fórmula por tanto polinómica de prorrateo.

---

[40] *Watts, p. 27.*

[41] *Watts, p. 31.*

[42] *Watts, p. 33.*



A fin de comprender mejor estas opciones volvamos a nuestros casos comparados. En el caso de Austria habíamos quedado en una primera repartición vertical. Surge una bolsa para el meso y otra para los municipios. Para saber cuánto de la bolsa meso le corresponde a cada pieza meso, las normas austriacas disponen filtrar la bolsa por población, habitante refinado, el origen territorial de las recaudaciones y alícuotas fijas sobre los distintos tipos impositivos por Land quedando como principio dominante de prorrateo es de la población43.

Los montos resultantes del anterior paso acaban en una bolsa meso para las piezas del meso; y en una bolsa meso para los municipios de ese meso. En cuanto al prorrateo dentro del meso se emplean llaves de prorrateo como ser: población, habitante refinado, el origen territorial de las recaudaciones y alícuotas fijas sobre los distintos tipos impositivos por Land. El principio dominante de prorrateo es la Población.

Como luego de este prorrateo quedan diferencias per-cápita, se corrige esta situación con transferencias desde el nivel nacional a los Lander acreedores. Se acerca la cuota promedio per-capita del Land a la media federal hasta un porcentaje determinado. La división de coparticipaciones entre los Länder para la bolsa de sus municipios se produce igualmente según un prorrateo usando las mismas llaves vistas para el caso de repartición entre las piezas del meso. Una vez asignados estos montos, se produce un descuento del 12% que va para los Länder que a su vez retornan vía “transferencias de necesidad” a sus municipios débiles. Luego viene recién la división entre las piezas municipales de cada meso. Se descuenta 30% de la diferencia entre capacidad fiscal y necesidad fiscal; compensación por del impuesto a bebidas, alicuota municipal en impuesto a la propaganda y luego repartición de saldos44. Se añaden las transferencias del Bund a los municipios que corrigen como en el caso meso, diferencias per- cápitas y “transferencias de necesidad”.

---

[43] *Rossman/Schlager, p. 27/28.*

[44] *Rossman/Schlager, p. 28.*

Volvamos al caso alemán donde habíamos anticipado que el IVA era parte de los impuestos coparticipables pero para el cual la Constitución derivaba a la ley los mecanismos de asignación y que como veremos, dejaba ya de ser un impuesto del balance vertical para convertirse en uno horizontal. No extrañe que la literatura alemana hable del sistema de "compensación fiscal meso" propiamente dicho recién a partir del manejo que se hace del IVA ("Ventil"[45]).

En principio, la ley dedicada a la distribución del IVA acaba convergiendo con las alícuotas que la Constitución disponía para los otros impuestos nacionales coparticipables pues oscila alrededor del 50% para nación y meso. La Constitución sí establece emplear el criterio de la población para prorrateare la masa de IVA coparticipable dentro meso[46]. La hipótesis subyacente es que se supone que este es un proxi al consumo per-cápita[47]. Cuando la literatura menciona el uso del IVA como parte del sistema de "compensación fiscal"[48] tiene pues razón se filtra el mismo por población y además por un parámetro de ingreso per cápita promediado. Por ambas vías ya no se trata de dotaciones gruesas (balance vertical), sino de transferencias ya de efecto horizontal.

En efecto, el IVA alemán se dota bajo consideraciones cualitativas, por indexación poblacional (75%) y por parámetro de comparación de ingresos per cápita entre pieza del meso (25%). Las entes territoriales pueden recibir parte del 25% del IVA si es que sus ingresos tributarios (súmanse aquí: coparticipaciones en impuesto al ingreso, las empresas y la bolsa de impuestos meso propios adjudicados en la fase vertical) per cápita están bajo el promedio. Se cierra parcialmente la brecha de las entidades meso bajo promedio, siendo menor la compensación cuanto más pequeña sea la brecha.

El sistema de "compensación alemán propiamente dicho", funciona sobre la base de los efectos de balance horizontal ya generados por el efecto IVA que se distribuye como hemos visto siguiendo ya parámetros cualitativos. En la llamada compensación propiamente dicha, nuevamente se parte del parámetro de los ingresos tributarios sumando esta vez a los que provienen del IVA (que lógicamente no podían ser considerados en el paso previo). Otra novedad es que se imputan al ingreso tributario meso un 64% de los ingresos tributarios de los municipios correspondientes. No olvidemos que el porcentaje de estos sobre el total nacional, supera en 2 veces el volumen de recaudación por impuesto propios meso. La suma de estos ingresos tributarios meso más la porción municipal se convierte en un índice de fuerza fiscal.

IFR que trabaja con valores reales

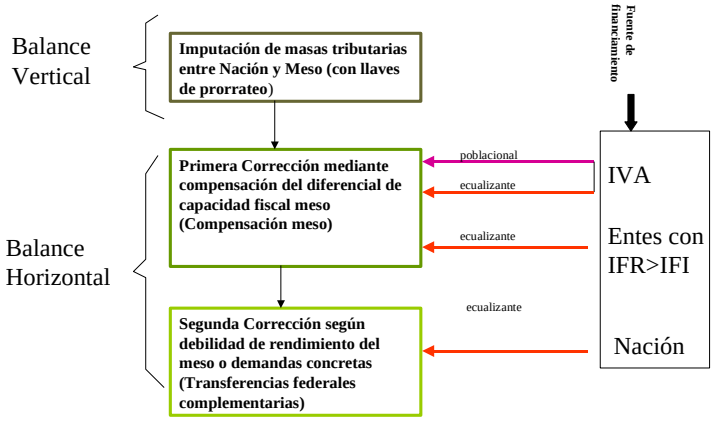
---

[45] *Der bundesstaatliche FA, Bayerisches..., p. 11.*

[46] *Art. 107/1.*

[47] *Der bundesstaatliche FA, Bayerisches..., p. 14.*

[48] *Der bundesstaatliche FA, Bayerisches..., p. 14.*



El criterio de compensación lo constituye el índice de compensación (IC) que suma dos valores (índice meso e índice municipal[49]): representa un ingreso que *tendría* un ente territorial *si aplicara* un per cápita promedio nacional meso[50]. Se calcula multiplicando[51] el promedio nacional per cápita por una población por ente territorial, donde la *población es ficticia* pues se la "adultera" según coeficientes por razones de aglomeración o dispersión, tanto en la parte meso como municipal. Este parámetro se supone que es un proxi de las necesidades[52] del ente territorial aunque como acabamos de ver, se construye alrededor de los ingresos.

Tiene un ente territorial un índice de compensación o ingreso ficticio mayor al índice de fuerza fiscal real (IC>IFR), entonces recibirá compensaciones mientras que los entes donde la IFR>IC, deberán transferir a sus pares recursos para cerrar IC>IFR. Esto último es una peculiaridad del sistema alemán pues la fuente de ecualización no es ya el IVA sino excedentes de los mismos entes territoriales meso con una relación positiva en IFI vs. IFR. Como en caso anterior del 25% del IVA, se procede a un cierre de brecha parcial, mayor cuanto más lejano se encuentre el ente beneficiario del promedio. Se limita el umbral de recarga que pudiera aguantar un ente catalogado como acreedor[53]. Con las nuevas disposiciones se libera de afectarse en los pagos ecualizadores aquellos frutos de un mejor rendimiento recaudatorio[54].

---

[49] *FA: Funktionen und Funktionsweise, p. 18.*

[50] *Lenk, . 8*

[51] *FA: Funktionen und Funktionsweise, p. 18.*

[52] *Lenk, . 7.*

[53] *Der bundesstaatliche FA, Bayerisches..., p. 17.*

[54] *Ibid., p. 17.*

Veremos en el caso de Australia que, por un lado, se redistribuyen hacia el meso también con fuente IVA recursos no condicionados, tanto por población como por ecualización. Existe pues acá un paralelismo notable con el IVA alemán que en un 75% va por población y en un 25% por ecualización. Pero existe una segunda similitud pues en Australia se añade al flujo de fuente IVA, un flujo de transferencias específicas que representan más del 50% de lo que se transfiere por IVA. Lo propio en Alemania, que clausura su mecánica con las "transferencias de complementación federales" que se acoplan a todos los efectos previos de ecualización (cierran más la brecha anterior IFI vs. IFR) o se dirigen a atender necesidades territoriales muy particulares.

Como esos ajustes se traducen en transferencias adicionales hasta arrojar entes con sus volúmenes finales, se obtiene la facultad financiera. A partir de aquí todo lo que de financiero apareciera ya es dimensión operativa, o sea, facultad administrar.

En Australia una variable básica de ajuste es el impuesto de bienes y servicios que equivale a un IVA nacional. Se concibe como algo no imputable, en su calidad nacional, al origen territorial[55], principio que vimos sí se aplicaba a un conjunto de impuestos nacionales imputables verticalmente en el caso alemán. Como fuera queda claro que el destino del IVA australiano ya está afectado por filtros cualitativos. Por ello no es causal que se compare el destino del IVA australiano con el caso de la *ecualización* canadiense[56]. La misma Comisión australiana parece lidiar sólo con la distribución del Tax en bienes y servicios. En tal medida, podemos partir que la Comisión regula con un impuesto nacional una compensación horizontal. Ello debido a que lo hace añadiendo recursos a los ya implícitos (que provienen del balance vertical). Es cierto que todo ingreso por justificación ecualizadora refuerza la dotación de los entes territoriales. Pero se trata de ingresos de ajuste ya no platafórmicos. Cuando nos referimos a dotaciones primarias, estructurales, se apunta a proveer servicios y bienes estatales en general, no afinando todavía la puntería para atender, de entrada, problemas de equidad.

Australia ataca el balance horizontal, sacando de las fuentes nacionales parte de sus ingresos (Impuesto a bienes y servicios) y pasándolo al meso, sin condicionamientos. La mitad de las transferencias en Australia son de carácter condicionado[57]. Adicionalmente, se producen transferencias específicas. El 2006, el meso austrialiano tuvo ingresos de fuente nacional de un 48%, siendo de 38% el ingreso de fuente tributaria propia[58].

Si se argumentara que los recursos que atacan el imbalance vertical deben ser no condicionados pues apuntan a crear colchones de financiamiento territorial generales,

---

[55] *Factsheet 1: 2.*

[56] *Le Goff, 3.*

[57] *Watts, .p. 31.*

[58] *FS2: 2.*

ello *no* debería implicar que transferencias incondicionadas no se pudieran emplear en el caso horizontal como vemos en Australia. Pero aquellas condicionadas, precisamente por la ambición de especialización de saturación de carencias sectoriales, si bien son obvias en el balance horizontal, no lo deberían ser del balance vertical. El problema es que en la medida en que las transferencias de equilibrio horizontal no son condicionadas, ya no se puede controlar una saturación específica de metas de ecualización propiamente dicha:

> *"...horizontal fiscal equalization is designed to provide an equal standard of services-it does not guarantee equal outcomes. This is because…to the distribution of UNTIED, GENERAL revenue grants and each state and territory is free to decide its own taxing policies and spending…" (F2, 2)*

Aquí Australia supone que transferencias no condicionados van con ecualización. Su argumento es que garantizan capacidades par dar servicios estándar (no dicen mínimos) y no efectos concretos. O sea, pudiera teóricamente gastarse esa plata en circos.

Veamos finalmente el caso sudafricano que dejamos en la fase vertical con la asignación "política" o "ad hoc" de las llamadas "alícuotas equitativas" entre las tres esferas territoriales de gobierno. Una vez dado ese paso, el criterio de prorrateo ya dentro del meso o del nivel local, o sea, entre las piezas territoriales, es un complejo de fórmulas que equitativamente consideran aspectos de necesidad social e institucional, lo[59] cual se desvía del balance vertical.

La asignación por pieza ya es pues de claro efecto horizontal[60]. En el caso municipal por ejemplo, se distribuye a los municipios sumando elementos como: una transferencia para cubrir gastos sociales básicos de hogares pobres; y otro componente para solventar el gasto institucional[61]. La fórmula para el primer componente contiene coeficientes que atienden la categoría del municipio (metropolitano, urbano o rural); el límite del presupuesto disponible para solventar la transferencia; el costo per-cápita anual de proveer servicios básicos y la cantidad de hogares pobres[62]. En el caso del otro elemento, la garantía operacional de la institución municipal se realiza por proxis a la población y el ingreso promedio.

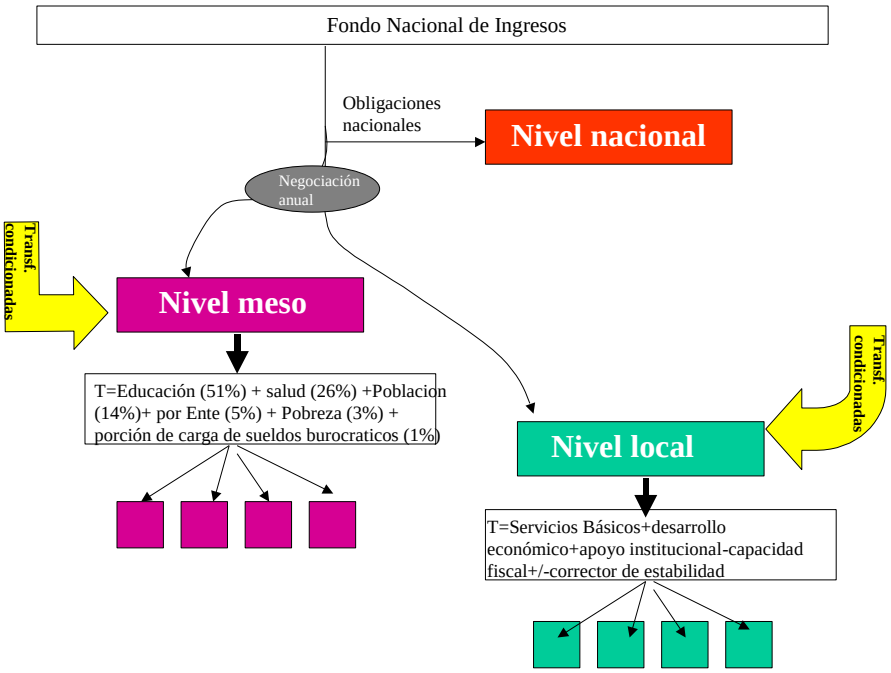
---

[59] *Yemek, 9.*

[60] *Momoniat, p. 11.*

[61] *Khuluekile, Idem., p. 37.*

[62] *Idem. P. 37.*



Singularmente – a diferencia de Alemania pero como en el caso de Australia – las fórmulas de prorrateo de ingresos nacionales se confecciona con intervención de una Comisión independiente[63]. Para ello las fórmulas sí deben incorporar consideraciones de costeo y necesidades[64] vinculados a los sectores de provisión encomendados.

El caso sudafricano refuerza el caso en el cual el balance agregado (vertical y horizontal) de las finanzas territoriales se carga en términos de flujo gruesamente en el componente vertical que cada año se beneficia de un incremento de la alícuota equitativa sobre la base de los presupuestos históricos de cada uno de las tres grandes esferas[65]. Junto a las transferencias no condicionadas para meso y municipios, se añaden transferencias condicionadas como vimos sucedía también en Australia y Alemania.

Los ingresos propios del meso sudafricano son de 2,7% (en Alemania 4%). Como en Sudáfrica las restricciones a endeudamiento son ostensibles[66], se debilita el balance vertical por esta vía.

En Australia, el IVA es ya como en Alemania una fuente inmersa en procesos de repartición horizontal, tanto por vía gruesa (población) o por vía ecualizante. En Sudáfrica, el IVA junto a muchas otras fuentes, se asigna mas bien de forma *ad hoc*

---

[63] *Yemek, 10.*

[64] *Idem.*

[65] *Momoniat, p. 9/10*

[66] *Yemek, 11.*

entre “esferas”, apareciendo lo horizontal una vez que se ha decidido cuando le corresponde a cada nivel. Claro que tanto en Alemania como en Australia, el efecto del IVA ya horizontal se hace sobre una asignación vertical primaria. Sudáfrica simplemente retrasa el efecto horizontal sobre el IVA al usarlo primero sin criterios evidentemente horizontales. Australia vimos colocaba su IVA ya afectado por efectos horizontales y ecualizantes aunque sólo 8% en lo último[67].

Nuevamente vemos que el punto es que la división vertical no tiene que necesariamente ser política pero vemos que tiende a serlo. En ese sentido, suponer que la mejor división primaria es la normativizada por la vía de los gastos o ingresos como se puede leer[68] puede ser una pretensión no siempre realizable sin que por ello se deban perder las esperanzas de un sistema agregadamente sostenible.

LECCIONES PARA EL CASO BOLIVIANO

El punto de partida es que actualmente los entes territoriales bolivianos exponen un dotación financiera acoplada a una estructura de obligaciones gubernativas cuyas magnitudes están o arbitraria- o inercialmente determinadas. Por el lado de los ingresos, la diversidad de fuentes de ingresos es producto de negociaciones recurrentes. IDH es el ejemplo más notorio aunque se intentó en sus normas, casar ese ingreso a ciertos condicionamientos sectoriales. En el gasto prefectural se apelotonan los proyectos de inversión, el gasto burocrático y sobre todo, el gasto en items de salud y educación. Aparentemente, cada año, los ingresos cubren los gastos; muchas veces, los entes no llegan a ejecutar sus recursos.

Los problemas sólo surgen si se filtra esa realidad por criterios racionales. Veamos para comenzar el lado del gasto pues si bien estos razonamientos pueden aplicarse sin problema mayor a los ingresos, las prefecturas bolivianas presentan el problema de no tener ingresos tributarios.

GASTO

Si el gasto del ente territorial α se contrasta con la población (G_α/P_α) tendríamos un ratio que no dice mucho: “120 $us/Hab”. Pero si se compara con el ente β el panorama cambia. Al hacerlo, hemos iniciado consideraciones horizontales. Si G_β /P_β daría “220 $us/Hab” uno infiere que en β su gente tiene más recursos a disposición. Las transferencias de efecto horizontal comienzan aquí, cuando alimento de tal forma los ingresos de α de tal modo que me acerque a G_β /P_β.

Las transferencias como tales ya están implícitas en el G_α/P_α de arranque pues para realizar el G, el ente debe movilizar coparticipaciones, IDH, regalías históricamente otorgadas. Los ingresos propios en sentido estricto están igualmente implícitos como lo están ingresos crediticios. Todo esto corresponde a lo que hemos visto arriba en los casos comparados corresponde al balance vertical. Pero habiéndose constatado que

---

[67] *FS3/2.*

[68] *Así Smoke, p. 22.*

empleando todas esas transferencias y recursos propios, el ente **α** disponía de menos gasto per cápita.

Normalmente suele tratarse de más de dos entes territoriales comparables. Las metas compensatorias –suponiendo por el momento que estas se indexan sólo a la población – podrían atenuarse si se trabaja con promedios.

	Gasto	Población	Gasto/Población
A	1,200,680	10005	120
B	3,505,892	15935	220
Z	4,502,222	30014	150
Y	8,500,000	2833	300
M	1,212,121	12121	100
	18,920,915	70,908	266

Para acercar a los de abajo hacia los de arriba, no queda otra que dar más recursos para más gasto o sea *transferencias horizontales* que se suman a las transferencias regulares que hubiera en el momento vertical. Uno podría dar por concluida su tarea ahí. Se habría generado condición para que cada ente gaste más por habitante (no necesariamente un "mejor" gasto) en comparación a lo que ahora lo hace. Obviamente, si la transferencia fuera no condicionada, sería asunto ya de cada ente saber cómo emplea esos recursos. Si dicho ente usara esas transferencias para una gran fábrica, el criterio de gasto/habitante se habría prácticamente esfumado como referente directo aunque sería válido como noción contable. Hemos visto que la tendencia en los casos comparados es precisamente que estas transferencias no sean condicionadas.

Tampoco se habrá considerado por el momento que detrás del gasto de algunos entes, pudiera estar una mejor correlación entre gasto financiado endógenamente frente a gasto exógenamente financiado con lo cual, el esfuerzo de aquellos se vería desalentado por los ingresos adicionales por transferencia. Por el otro lado, cada dólar añadido por transferencia puede valer relativamente menos para atender servicios encarecidos por espacio, y así sucesivamente. Más allá de todo ello podríamos formalizar esta compensación "bruta" de la siguiente forma: $Ti= [(\sum\{Gi/Pi\}/i)*Pi]-Gi$

	∑(Gi/Pi)/i	(∑Gi/Pi)/i*Pi	[(∑Gi/Pi)/i*Pi]-Gi
A	178	1,780,890	580,210

B	178	2,836,430	-669,462
Z	178	5,342,492	840,270
Y	178	504,274	-7,995,726
M	178	2,157,538	945,417

¿Qué pasa cuando un ente abarata sus costos en G, generando ahorro? Esto tiene dos implicancias. Una la del efecto de disponibilidad presupuestaria como tal; el otro más complejo, el de considerar si no sería mejor normalizar las "Gs" pues tomadas en su magnitud real pueden acoger encarecimientos por ineficiencia administrativa. Supongamos que se determina que la Administración Central óptima de **α** implica un G_α en realidad de 1,100, 000. Resultaría que se estaría usando un Gasto ficticio que al considerar un óptimo de eficiencia administrativa, devela la inflación del G_α original. En esas condiciones, la T_α sería menor.

	Gasto/GastoÓp	Población	Gasto/Población	G_{real}-$G_{ópti}$	T_{neto}
A	1,100,000	10,005	120	100,680	479,530
B	3,505,892	15,935	220		
Z	4,502,222	30,014	150		
Y	8,500,000	2,833	300		
M	1,212,121	12,121	100		
	18,920,915	70,908	266		

Una conclusión es que el dimensionamiento material como opuesto a su financiamiento, es el del Gasto y no sólo el de las *materias* competenciales salvo que se propusiera catalogar como "materia" todo el bloque de gasto dirigido a la planta burocrática territorial. En cierta doctrina se contrapone la división de tareas y el correspondiente gasto ("compensación fiscal pasiva"); frente a la cobertura de ingresos ("compensación fiscal activa")[69]. Según este enfoque, el sistema de equilibrio fiscal en sentido estricto se genera sobre la base de las transferencias interterritoriales dando por supuesto la "distribución originaria de tareas y recursos". Esto último es el balance vertical y todas las decisiones derivadas de la facultad de legislar y administrar en tanto distribución de tareas. Habrá que añadir que siempre es posible cotejar la

[69] *Faltlhauser, 1.*

determinación constitucional de tareas conferidas a ente territorial; y su traducción concreta en el gasto territorial[70].

INGRESOS

Algo similar se puede hacer por el lado de los ingresos. En realidad el caso alemán gira en torno a la variable ingresos territoriales y cómo estos son garantizados vertical - como horizontalmente[71].

Partamos de la realidad pues los ingresos por impuestos propios en Bolivia no existen en el nivel departamental. Bajo esa premisa, el problema es aquí muchos de los componentes no reflejan esfuerzo alguno: items (crece vegetativamente o por arbitrio); IDH (crece según explotación). El IEHD crece según consumo. Todo ello no es óbice, sin embargo, para argumentar que se hagan proxis alternativos por ejemplo mediante impuestos indirectos y nacionales indexados por lo menos a la eficiencia de recaudación o por origen territorial. Cuando mayores sean estos factores, mayor debería ser el efecto positivo en el flujo de transferencia; o mayor el castigo, para valores de esfuerzo menores.

Si la T_{neta} es de 479 530, esta debería poder *afectarse* todavía en función de este otro lado de ajuste. Ahora bien, "afectar" no tiene que ser sinónimo de disminución de los recursos aunque ello siga siendo una opción válida. Por ejemplo en Alemania, como premio, se evita usar esfuerzos tributarios en compensaciones horizontales[72]. Una salida no material: a mayor esfuerzo, menor condicionamiento; a menor esfuerzo: mayor condicionamiento. En ese caso, no se afectaría la masa pero el uso. Otro caso es que además -o mejor- se afecte la masa. En caso de que el ente **α** estuviera por debajo de un esfuerzo promedio/imputación promedio, el monto podría incluso bajar correlativamente (10% menos para 10% bajo promedio). Sin embargo, podría hacerse un diseño que aplique la modulación de ingresos recién para la fase ecualizadora.

En conclusión para el caso boliviano: si los entes no tienen ingresos por tributos propios, la pregunta de partida parece ser la misma: ¿Qué podrían hacer los entes con sus bases de ingresos? Ello supone como dijimos averiguar en qué medida los entes están contribuyendo a incrementar marginalmente su generación fiscal. A falta de las condiciones de tributación meso, podría considerarse: a) presión fiscal promedio; b) la indexación por origen territorial; c) la eficiencia recaudatoria, todo por ente territorial.

Como no tienen impuestos propios, no quedaría otra que averiguar los márgenes de capacidad fiscal desde los impuestos nacionales. Combinando estos datos o sin hacerlo, se podría establecer un ranking de mejor a menor. Nuevamente, los mejores podrían premiarse mediante una disposición que los libere de aportar al fondo solidario (ver caso alemán); o si lo hacen, moderar su aporte en función a su éxito. Pero el

---

[70] *Boothe, p. 7.*

[71] *Der bundesstaatliche FA, Bayerisches..., p. 5.*

[72] *Der bundesstaatliche FA, Bayerisches..., p. 17.*

castigo podría como dijimos no necesariamente traducirse en menos flujo sino en mayores proporciones de condicionamiento sobre el mismo.

La otra opción es introducir premios y castigos en las mismas fórmulas. Se podría seleccionar 8 sectores clave de lo social. Estimar el requerimiento por ente para atacar carencias, dispersión, superficie, agravamiento social y físico. Factores todos que inciden en el costo de provisión mínimo social (estamos en el mundo de la ecualización). De las disponibilidades habría que restar todo el gasto no ecualizante: inercias sectoriales en items, gastos de funcionamiento. Lo que queda compararlo con el requerimiento de ecualización. Si lo que se requiere es mayor al saldo, ese ente debe recibir transferencias de ecualización. Se podría calcular primero un monto bruto emanado de esta diferencia: 10,000,000 $us/año pero el mismo podría ajustarse inmediatamente. Supongamos que los 10 millones vienen de haber comparado 40 millones (saldo) con 50 millones (requerimiento para ecualizar: R_e). Supongamos que con un esfuerzo fiscal promedio (F_i), lo que el ente debió tener como saldo eran 43 millones, entonces sólo recibiría 7 millones. Como el requerimiento es normalizado en su cálculo, no habría que ajustarlo.

T_e= [R_e - (I_t-G_i)]*F_i-F_r/F_i

T_e= [50,000,000 - (250,000,000-210,000,000)]*340,000,000-200,000,000/200,000,000

T_e=(50,000,000-40,000,000)*0.7

T_e=10,000,000*0.7

T_e=7,000,000

Podemos entonces resumir: Los entes reciben una dotación primaria. Esta no aspira a ningún efecto de equidad horizontal. Pero no tiene por ello que ser ciega pues puede distribuirse las grandes masas tributarias nacionales por parámetros de imputación territorial (Alemania). El segundo paso sería el de asignar un primer lote de recursos por compensación no ecualizadora pero ya horizontal. Para ello se podría emplear un ajuste por población bruta (75% del IVA alemán o 92% del equivalente austrialiano). El tercer paso es complementar con transferencias por ecualización que serían la segunda forma de afectación horizontal. Finalmente, un fondo de transferencias condicionadas específicas.

En ese sentido, buena parte de los ingresos prefecturales se obtienen *ya* por efecto horizontal en cierta medida: IEHD, IDH y las mismas transferencias para items. Otros ingresos, no, como las regalías. El IEHD incorpora efectos horizontales por doble vía: población y unidad territorial, ambas tensionadas. Los otros ingresos (regalías, impuestos propios si hubiera) no vienen dados por “habitante”: simplemente fluyen; o en el caso ideal, se indexan al origen localizable de recaudación. Por ello en el balance vertical es admisible que las coparticipaciones se puedan indexar a la fuente territorial, con lo cual, dejan de ser totalmente arbitrarias. Esto sucede con el prorrateo

de las masas tributarias nacionales sobre renta personal y empresas como vimos del caso alemán[73].

Se podría argumentar que transferencias de efecto horizontal son ecualizantes o por población bruta. Cuando son ecualizantes, no es suficiente la población bruta como parámetro: deben incorporar sutilezas adicionales: carencias, costos de dispersión, superficie, montañosidad, etc. Esto se refleja en la siguiente afirmación del caso australiano:

> *"It is important to note that only a relatively small proportion of the total GST funds are redistributed according to...Horizontal Fiscal Equalization. Of the 39 billon to be distributed to states…92% will be distributed according to population shares" (FS32:3)*

La población misma puede fungir en esquemas ecualizantes como cuando sufre ajuste vía composición (viejos, indígenas como en Australia[74]) en la medida en que alteran los precios de provisión; o por un criterio de "poblador refinado"[75] (que vale más para lugares aglomerados o dispersos como en Alemania). En cualquier caso, estamos aquí ya en los procesos de dimensionamiento del gasto territorial para efectos asignación horizontal ecualizante. Al momento de proponer para el país sistemas de compensación (balance vertical) y ecualización (balance horizontal), urge saber cuánto ya se está transfiriendo como aquello o como esto.

BASES CONCEPTUALES PARA LA FISCALIDAD TERRITORIAL (JOSÉ ANTONIO TERÁN C.)

INTRODUCCIÓN

El problema fundamental fiscal y financiero a resolver en un escenario descentralizado es la desigual distribución de capacidad fiscal y de necesidades de gasto, que genera problemas de equidad y de eficiencia en la asignación de los recursos.

La teoría del federalismo fiscal plantea una serie de instrumentos destinados a resolver estos problemas, sobre la base de un presupuesto equilibrado que sostenga el volumen de gastos principalmente en el esfuerzo fiscal territorial, un sistema de transferencias fiscales intergubernamentales que garantice una provisión estandar de

---

[73] *Der bundesstaatliche FA, Bayerisches..., p. 5.*

[74] *FS4, 2.*

[75]

bienes y servicios públicos y un sistema de endeudamiento que soporta el financiamiento de inversiones mayores que deben afrontar los líderes políticos en los territorios.

El presupuesto público favorece un gasto territorializado con orientación a políticas públicas, favoreciendo el cumplimiento de reglas y evitando discreción en un contexto de disciplina que además estimule la rendición de cuentas.

Estos principios y reglas deben evitar generar restricciones presupuestarias débiles y establecer condiciones claras para un manejo fiscal responsable evitando gastos en exceso y posible rescate del Gobierno Nacional.

Para contar con fuentes previsibles que financien los gastos subnacionales, los gobiernos deben tener acceso a bases tributarias que les permitan cubrir con sus recursos parte importante de sus presupuestos. Si el financiamiento subnacional es mayoritariamente a través de transferencias, se producen los fenómenos de "ilusión fiscal" y "pereza fiscal", con consecuencias negativas en responsabilidad política y los sistemas de rendición de cuentas. Los gobiernos subnacionales debe tener autoridad tributaria sobre impuestos que por razones de eficiencia económica corresponden a un dominio subnacional.

Asimismo es razonable que los gobiernos subnacionales tengan acceso a los mercados de crédito para financiar inversión, en un contexto en el cual el Gobierno Nacional debe transparentar estas operaciones para minimizar el riesgo moral resultante de la posibilidad de salvataje estatal.

En este contexto, la teoría especializada y la evidencia empírica demuestra que los problemas de eficiencia y equidad que se presentan en un contexto de relaciones fiscales complejo, pueden se corregidos a través de un sistema ordenado de relaciones fiscales intergubernamentales que garantice que:

a) Dos individuos con igual capacidad de pago e idénticas necesidades puedan ser tratados en forma equivalente por el sector público, independientemente del lugar de residencia.

b) Con los ingresos que tiene asignados un nivel de gobierno en su conjunto, pueda hacer frente a sus necesidades de gasto con el mismo nivel de suficiencia que otros niveles de gobierno.

SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO PARA LOGRAR EQUILIBRIOS

BASES CONCEPTUALES

La experiencia empírica demuestra que la mayor parte de los sistemas de transferencias fiscales intergubernamentales existentes intentan resolver a la vez los desequilibrios horizontales y verticales (equidad entre jurisdicciones similares y equidad entre niveles de gobierno).

a) El equilibrio vertical requiere del establecimiento de un sistema de transferencias del nivel nacional a los niveles subnacionales de manera de mantener un equilibrio entre ingresos potenciales y necesidades de gasto en cada nivel de gobierno.

b) El equilibrio horizontal requiere que la distribución de este fondo entre jurisdiciones beneficiarias se realice de tal forma que garantice la correspondencia entre ingresos potenciales y necesidades de gasto de cada una de estas jurisdiciciones.

Si como sucede normalmente[76] existen problemas de desequilibrio vertical, en cuyo caso el valor total de las transferencias es mayor a cero. Si no hubiese problemas de equidad vertical entonces el valor total de las transferencias seria igual a cero, es decir:

$$\sum_{i} Ti = 0$$

Los desequilibrios verticales generalmente no se deciden por fórmulas. Son los sistemas de transferencias verticales los que buscan corregir probables desencuentros entre las competencias asignadas y los recursos disponibles para cumplirlas en cada nivel de gobierno.

De hecho, se partiría de un escenario básico por el cual el Gobierno Nacional está gestionando niveles de déficit fiscales adecuados a una política macroeconómica estabilizada. Si esto está cumplido, el agregado de los gastos comparado con los ingresos de cada nivel territorial de gobierno debería mostrar que el volumen de competencias tiene un financiamiento garantizado a nivel subnacional, de otra forma el sistema de transferencias verticales se constituye en un instrumento esencial para alcanzar el equilibrio vertical, a la vez que, por lo general contribuye su orientación y diseño contribuye fundamentalemente al logro de equilibrios horizontales.

El informe pretende orientar el diseño general de los sistemas de transferencias verticales para el logro de equilibrios fiscales, sobre las siguientes bases:

1) Desigual distribución de capacidad fiscal y de necesidades de gasto en un escenario descentralizado, genera problemas de equidad y de eficiencia.

2) Equilibrio Horizontal:

   a) Examina como deben distribuirse los recursos puestos a disposición de los gobiernos sub nacionales, con el fin de garantizar una igualdad básica entre los mismos. El principio afirma que dos individuos con igual capacidad de pago e

[76] *Ver Prud´homme R., Ingresos y endeudameinto municipal, FEMICA y BID 1998.*

idénticas necesidades deben ser tratados en forma equivalente por el sector público, independientemente del lugar de residencia.

b) Una mala asignación genera problemas de eficiencia puesto que ciudadanos con el mismo nivel de renta tendrán un residuo fiscal más alto o más bajo según residan en territorios de mayor o menor capacidad fiscal, provocando incentivos negativos para una localización eficiente de los factores productivos.

3) Equilibrio Vertical

a) Se produce inequidad vertical cuando un nivel de gobierno en su conjunto tiene una participación inferior en el total de ingresos propios, consecuencia del esfuerzo fiscal territorial, que en el de responsabilidad de gasto.

b) Cuando los ingresos que tiene asignados, un nivel de gobierno en su conjunto, no puede hacer frente a sus necesidades de gasto con el mismo nivel de suficiencia que otros niveles de gobierno.

SISTEMAS COMPENSATORIOS[77]

La situación de igualdad entre unidades de gobierno de un mismo nivel, se da cuando los ingresos potenciales resultantes de aplicar a una base imponible una presión fiscal que consideramos estandar, más los recursos procedentes de transferencias, por unidad de necesidad sean los mismos, es decir:

$$\frac{\pi Bi + Ti}{Gi} = \frac{\pi \sum_i Bi + \sum_i Ti}{\sum_i Gi}$$

Donde:

π = presión fiscal estandar

Bi = base imponible del gobierno i

Gi = Necesidades de gasto del gobierno i

Ti = Transferencias a percibir por el gobierno i

Al amparo de esta igualdad, es posible conseguir la condición de equilibrio por igualación a través de la ecuación siguiente:

[77] *Conceptos y ecuaciones tomados de Castells Antoni y Solé Albert, "Cuantificación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas: metodología y aplicación práctica" Instituto de estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid 2000.*

$$\frac{Ri}{Pi} = \frac{Gi}{Pi}\left(\frac{\pi s \sum_i Bi + \sum_i Ti}{\sum_i Gi}\right) + \frac{Bi}{Pi}(\pi i - \pi s)$$

Donde:

πs = presión fiscal estandar

πs = presión fiscal observada en el gobierno i

Ri = Recursos disponibles en el gobierno i

Bi = base imponible del gobierno i

Gi = Necesidades de gasto del gobierno i

Pi = Población que atiende el gobierno i

Ti = Transferencias a percibir por el gobierno i

La ecuación está formada por dos partes: la primera garantiza que cada unidad de gobierno disponga por unidad de necesidad del promedio de recursos potenciales por unidad de necesidad de la totalidad del nivel de gobierno subnacional. La segunda parte muestra que, en caso que el esfuerzo fiscal sea inferior al estandar se dispondra de unos recursos por unidad de necesidad inferiores al promedio de todo el nivel de gobierno subnacional, mientras que si el esfuerzo fiscal es superior al estandar, los recursos obtenidos de las bases imponibles localizadas en esta unidad de gobierno serán superiores.

Su aplicación requiere dimensionar las siguientes variables:

a) Necesidades de gastos, calculadas en función a un presupuesto estandar que debe ser dimensionado estimando costos de competencias establecidas para cada nivel territorial.
b) Bases tributarias potenciales, dimensionadas en función a los dominios tributarios asignados a los niveles subnacionales.
c) Volumen total de transferencias para su aplicación a sistemas compensatorios, sobre la base de la disponibilidad generada por tributos nacionales.
d) Definición de rendimiento tributario estandar
e) Identificación, con base en información histórica del rendimiento tributario de cada unidad de gobierno territorial.

Una versión simplificada, pero considerando los criterios de igualación establecidos, sería la siguiente:

$$Ti = \frac{Gi}{\sum_i Gi}\alpha \sum_i Ti + (\pi i - \pi s)(1-\alpha)\sum_i Ti$$

Donde:

πs = presión fiscal estandar

πs = presión fiscal observada en el gobierno i

Gi = Necesidades de gasto del gobierno i

α = Ponderación de la distribución por gasto y por rendimiento tributario

Ti = Transferencias a percibir por el gobierno i

La transferencia está estructura en dos componentes. El primero es un fondo vertical dotado por la cuantía total de la transferencia al nivel subnacional y distribuido exclusivamente en proporción a las necesidades de gasto de las unidades de gobierno, el mismo que eestará afectado por una podenración o peso determinado con criterios de pol´tica fiscal. El segundo es un fondo horizontal constituido afectado por los ingresos tributarios estandar, expresados en función a la diferencia entre el rendimiento tributario esperado para un grupo de gobiernos subnacionales con características económicas similares, y el rendimiento tributario observado en la gestión fiscal inmediata anterior.

SISTEMAS DE ECUALIZACIÓN

El principio de equidad horizontal entendido como igual tratamiento de los iguales *(equal treatment of equals)*, es reforzado en la medida que los gobiernos subnacionales deben afrontar competencias cuyos resultados generan beneficios intangibles o beneficios perceptibles en el mediano y largo plazo, por la naturaleza de éstos. Generalmente se trata de bienes meritorios (salud y educación) o bienes semi públicos en los cuales es imposible encontrar medios de exclusión al consumo (recursos naturales y medio ambiente).

En este contexto, para estos casos, para alcanzar un adecuado equilibrio horizontal, se requiere ecualizar tanto la capacidad fiscal, como los requerimientos de gasto, cuyo cálculo compromete el éxito del sistema, más allá del factor de distribución que se emplee.

La base de un sistema de transferencias por ecualización está en función de la estimación de las capacidades y necesidades fiscales para sectores esenciales para el logro de equilibrios horizontales,y se dimensionan con base en la siguiente ecuación:

$$TE_i = NF_i + GHM_i - CF_i - OT_i$$

donde:

TE_i: son las transferencias de capital por ecualización a cada gobierno subnacional i en el sector deseado

NF_i: son las necesidades fiscales en términos de inversión del gobierno subnacional en el sector

GHM_i: son los gastos en el sector, proyectados para el período de ecualización por gobierno subnacional

CF_i: son las capacidades fiscales del gobierno subnacional asignadas en el sector

OT_i: Otras transferencias que financian los requerimientos del sector en el gobierno subnacional

En este caso, las necesidades fiscales son calculadas sólo para los sectores cuyos bienes y servicios al ciudadano generan ineficiencia en la asignación dado que existen incentivos suficientes a la ejecución de gastos significativamente inferiores a las socialmente deseables. La aplicación exacta de la ecuación, supone precisión en la información de costos y carencias sectoriales, además de información confiable sobre las relaciones fiscales y las cuentas gubernamentales subnacionales.

SISTEMAS DE COHESIÓN

Son sistemas de financiamiento vertical destinados a promover desarrollo económico regional, privilegiando regiones o departamentos con escasa capacidad instalada para un crecimiento económico sostenido. Los sistemas de cohesión son parte de la estructura fiscal territorial, en la medida que en el mediano plazo deben favorecer al logro de mayores esfuerzos fiscales territoriales, en función al crecimiento de las bases tributarias potenciales. Su impacto se refleja en un ajuste de mediano plazo a los equilibrios verticales, dado que la estructuración de capacidades económicas promoverá mayor esfuerzo fiscal territorial.

Los mecanismos de asignación no responden a fórmulas concretas, pues dependen de la rentabilidad de los proyectos y su impacto en el crecimiento económico. En consecuencia el sistema de transferencias por cohesión se basa en mecanismos competitivos, previo cumplimiento de criterios de elegibilidad que orientan la elección a los objetivos citados.

Los criterios de asignación basados en eficiencia económica y focalización, en este caso privilegian la asignación de transferencias con base en indicadores de empleo, producción y otros que tengan que ver con productividad y competitividad de los terrirorios.

FÓRMULAS VIGENTES EN EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS FISCALES ACTUAL

El sistema de transferencias fiscales está basado en una variedad de modalidades de asignación que depende de las fuentes, la temporalidad o las condiciones políticas en las cuales fueron definidas e implantadas.

RESULTADOS

1) En ninguno de los casos se establecen relaciones de equilibrio horizontal, considerando necesidades de gasto fuertemente asociadas a esfuerzos fiscales territoriales. Las transferencias por coparticipación de impuestos

nacionales, HIPC e IDH, sus esquemas de distribución municipal incorporan únicamente criterios poblacionales que de manera indirecta aproximan una relación de necesidades de gasto.

2) Las transferencias verticales por regalías e IDH a las Prefecturas no responden a criterios de esfuerzo fiscal y tampoco a necesidades de gasto, su asignación depende exclusivamente del volumen de explotación de recursos naturales. Únicamente el IEHD tiene aproximaciones a necesidades de gasto, dado que la fórmula de asignación considera población como variable de distribución.

3) El actual sistema de transferencias fiscales verticales a las municipalidades no contribuye al logro de equilibrios fiscales horizontales, a consecuencia de la no consideración del esfuerzo tributario en la asignación de los recursos.

4) El actual sistema de transferencias fiscales verticales a las municipalidades, al incluir el sistema de prorrateo por población, incorpora como proxy para el dimensionamiento de gasto la distribución poblacional, provocando de manera no explícita aproximaciones al equilibrio vertical.

5) El actual sistema de transferencias verticales a las Prefecturas no guarda relación con las condiciones de equilibrio horizontal, al no considerar como criterios de asignación las necesidades de gasto departamental y el esfuerzo fiscal departamental.
6) El actual sistema de transferencias verticales a las Prefecturas no contribuye al logro de equilibrios fiscales verticales pues la asignación no guarda relación con las necesidades de gasto en este nivel de gobierno.La evidente invasión de competencias municipales demuestra el alto grado de ambigüedad en la asignación de competencias departamentales y en consecuencia un posible exceso de recursos disponibles en el nivel intermedio.

FORMALIZACIÓN MATEMÁTICA

FÓRMULA PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DE PARTICIPACIÓN POPULAR

$$PPi = \frac{20\% \left(\sum_i Ii - IEHD - VF\right) + 20\% \left(RA - VF - Iaa\right)}{\sum_i Pi} * Pi$$

Donde:

Ii = Recaudación del impuestos coparticipable i

IEHD = Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados

VF = Valores Fiscales

RA = Recaudación Aduanera

Iaa = Gastos de administración aduanera

Pi = Población del municipio i

FÓRMULA PARA EL CÁLCULO DE LA REGALÍAS PETROLERAS

De acuerdo al marco normativo establecido, para la liquidación de regalías departamentales a departamentos productores se aplica la relación siguiente

$$Rdi = \left[\frac{(W * api)}{4} - Gt\right] * Q * 11\%$$

Donde:

Rdi = Regalías correspondientes al departamento i

W = Valor mayor de Cotización petrolera WTI, publicada en el boletín Platts Oilgram Price Report

api = Poder calórico del petróleo

Gt = Gastos de transporte

Q = Cantidad producida en boca de pozo

En el caso de los departamentos de Beni y Pando la liquidación de regalías sigue la misma ecuación, bajando únicamente la alícuota al 1%. Esta liquidación se distribuye en 2/3 para el departamento del Beni y 1/3 para el de Pando.

FÓRMULA PARA DETERMINAR EL INGRESO PREFECTURAL POR EL IMPUESTO ESPECIAL A LOS HIDROCARBUROS Y DERIVADOS

Dado que:

A = 25% (IEHD –VF) = coparticipación departamental

Entonces:

B = A – (20% * A) = soporte a universidades

En consecuencia:

$$Ciehd = \frac{50\% * B}{9} + \frac{50\% * B}{\sum_i^9 Pi} * Pi$$

Donde:

Ciehd = Coparticipación prefectural del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados

VF = Valores Fiscales

Pi = Población del departamento i

FÓRMULA PARA DETERMINAR EL FONDO COMPENSATORIO DEPARTAMENTAL

Sabiendo que:

$$A = \frac{\sum_i (Rh + Rm + Rf)}{\sum_i Pi}$$

$$\mathrm{B} = \frac{\sum_{\mathrm{i}} (\mathrm{Rhi} + \mathrm{Rmi} + \mathrm{Rfi})}{\mathrm{Pi}}$$

Si:

$$A - B > 0$$

Entonces:

$$FCD = (A - B) * Pi$$

Donde:

Rh = Total Regalías nacionales de hidrocarburos

Rm = Total Regalías nacionales mineras

Rf = Total Regalías nacionales recursos forestales

Pi = Población del departamento i

Rhd = Total Regalías de hidrocarburos del departamento i

Rdmi = Total Regalías mineras del departamento i

Rdrf = Total Regalías forestales del departamento i

FÓRMULAS PARA DETERMINAR LAS TRANSFERENCIAS DEL IDH

El impuesto directo a hidrocarburos considera la misma base imponible que la de regalías y la alícuota del 32% se aplica al total de volúmenes o energía de los hidrocarburos producidos.

La coparticipación a nivel nacional del monto recaudado en efectivo por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos – IDH, se aplica según el siguiente detalle de distribución:

a) 12.5% del monto total recaudado en efectivo a favor de los Departamentos Productores de hidrocarburos, distribuidos según su producción departamental fiscalizada.

b) 31.25% del monto total recaudado en efectivo a favor de los Departamentos no Productores de hidrocarburos, a razón de 6.25% para cada uno.

c) Compensación adicional que el Tesoro General de la Nación (TGN) otorga al Departamento Productor cuyo ingreso por concepto de IDH sea menor al de un Departamento no Productor, con el objeto de nivelar sus ingresos a los del Departamento no Productor.

En consecuencia, la formalización matemática establecida sería:

$$IDH = CPdp + CPdnp * Comp + TGN$$

Donde

IDH = Monto de recaudación del IDH

CPdp = Coparticipación de departamentos productores

CPdnp = Coparticipación de departamentos no productores

Comp = Compensación adicional a departamentos productores cuyo IDH sea menor al de los departamentos no productores

TGN = Coparticipación del TGN

Además:

$$CPdp = IDH * 12{,}5\%$$

$$CPdnp = IDH * 31{,}25\%$$

$$Comp = IDH * \alpha$$

$$TGN = IDH * \beta$$

Donde

α = alícuota de aplicación a la compensación necesaria

β = Alícuota resultante de participación del TGN

Para la distribución a nivel departamental se aplica la regla siguiente:

a) 56.90% para la Prefectura de Departamento.

b) 34.48% para los Gobiernos Municipales que será asignado individualmente, de acuerdo al número de habitantes de su jurisdicción municipal establecido en el censo vigente, y

c) 8.62% para la Universidad Pública del Departamento.

$$IDH\ dep = CPdp\ + CPdnp + Comp$$

Donde

IDHdep = Coparticipación IDH por departamento

CPdp = Coparticipación de departamentos productores

CPdnp = Coparticipación de departamentos no productores

Comp = Compensación adicional a departamentos productores cuyo IDH sea menor al de los departamentos no productores

Luego:

$$IDH\ Pref\ = IDH\ dep * 56{,}9\%$$

$$IDH\ Mun = IDH\ dep * 34{,}48\% \frac{Pi}{\sum_i Pi}$$

$$IDH\ Uni = IDH\ dep * 8{,}62\%$$

Donde:

IDH Pref = Coparticipación del IDH prefectura

IDH Mun= Coparticipación del IDH municipalidades

IDHUni = Coparticipación IDH Universidad

Pi = Población del municipio

∑Pi = Población del departamento

Para la distribución a nivel del TGN se aplica la regla siguiente:

a) 11.90% a un Fondo Compensatorio destinado a los Gobiernos Municipales y Universidades de los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, el cual será distribuido entre los beneficiarios de acuerdo al número de habitantes

de su jurisdicción municipal y jurisdicción departamental establecido en el censo vigente.

b) El 88.10% restante, será destinado al TGN, el cual mediante asignación presupuestaria otorgará recursos a Pueblos Indígenas y Originarios y Comunidades Campesinas, Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

En consecuencia se tendría:

$$IDH\ tgn = Cmun + Cot$$

Donde

IDHtgn = Coparticipación IDH del TGN

Cmun = Compensación a municipios y universidades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz

Cot = Coparticipación indígenas, policía y fuerzas armadas

Luego:

$$Cmun = IDH\ tgn * 11{,}9\%$$

$$Cot = IDH\ tgn * 88{,}1\%$$

FÓRMULAS PARA DETERMINAR LAS TRANSFERENCIAS DEL HIPC

Los recursos de condonación de deuda correspondientes al denominado HIPC II, se asignan a nivel municipal y para el financiamiento de salarios en los sectores de salud y educación, según la siguiente relación:

$$Thipc = Pmun + Ses + Aes$$

Donde:

Thipc = Recursos de condonación de deuda correspondientes al denominado HIPC II

Pmun = Transferencias a las municipalidades del HIPC II

Ses = Transferencias para pago de nuevos ítems en salud y educación

Aes = Transferencias a las municipalidades para mejorar calidad en servicios de salud y educación

Luego:

$$Pmun = HIPC * 65\%$$

$$Ses = HIPC * 25\%$$

$$Aes = HIPC * 10\%$$

A los efectos de establecer el porcentaje de los recursos que le corresponde a cada municipalidad, se re calcula la población del municipio correspondiente de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$\mathrm{Pr} = Pa * (-1) + Pb * 0 + Pc * (1) + Pd(2) + Pe(3)$$

Donde:

Pr = Población de cada municipio re calculada en función de sus índices de pobreza

Pa = Número de habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población con Necesidades Básicas Satisfechas

Pb= Número de habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población en el Umbral de la Pobreza

Pc = Número de habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población de Pobres Moderados

Pd = Número de habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población de Pobres Indigentes

Pe = Número de habitantes del municipio que corresponden a la categoría de población de Pobres Marginales

Si como aplicación de la fórmula descrita algún municipio resultará con una población re calculada negativa, se considera como población re calculada cero (0).

El 70% de los recursos HIPC II son distribuidos entre todos los Gobiernos Municipales del país de acuerdo con la proporción que corresponda a Pr de cada municipio dividida entre la sumatoria total de todas las poblaciones re calculadas.

El 30% de los recursos HIPC II son divididos en nueve (9) partes iguales para cada Departamento del país, y cada una de estas partes se distribuye entre todos los municipios de cada Departamento en la proporción que corresponda a la Pr de cada municipio dividida entre la sumatoria total de las poblaciones re calculadas de todos los municipios del Departamento.

En consecuencia las transferencias HIPC a municipalidades siguen la siguiente ecuación:

$$HIPC\ i = \frac{Pri}{\sum_i Pri}(Pmun + Aes) * 70\% + \frac{(Pmun + Aes)}{9} * 30\% * \frac{Pri}{\sum_j Prj}$$

Donde:

HIPCi = Transferencias HIPC a la municipalidad i

Pri = Población re calculada del municipio i

∑Pri = Población total del país

∑Prj = Población total del departamento j

ESCENARIOS DE NUEVAS ASIGNACIONES

INTRODUCCIÓN

Este acápite del laboratorio competencial trata la modelación de escenarios de asignación material de competencias para una selección de materias acordada en los términos de referencia.

La primera parte consta de una explicación de la naturaleza de la modelación; una discusión del algoritmo general y formal de asignación competencial; y aprovechando lo último, una precisión conceptual de las premisa teóricas derivadas de las técnicas mismas advirtiendo la referencia comparada que inspira buena parte del ejercicio de modelación.

La segunda parte ofrece una traducción detallada en formato de texto constitucional/legal de las alternativas trabajadas. Las alternativas son de forma y de contenido. En cuanto a las de contenido, se trabaja con las hipótesis de modelación para los casos de modo de Estado: a) trisegmentado compuesto; b) bisegmentado compuesto; c) simple. En cuanto a las modelaciones de forma se trabaja con i) redacción por materias; b) redacción por áreas y niveles; c) redacción por niveles.

La tercera parte es un ejercicio que procura probar la consistencia de las modelaciones propuestas aplicando para ello parámetros de la teoría económica que validen o contradigan los ascensos y descensos competenciales propuestos. Si bien los criterios económicos no son los únicos relevantes para un ejercicio de asignación competencial, son valiosos para averiguar las opciones de sostenibilidad técnica de las modelaciones propuestas.

La cuarta parte propone una primera aproximación a la potestad financiera del ordenamiento territorial, vale decir, se trata de una primera indagación sobre las fuentes estructurales de financiamiento plausibles en función de los escenarios trabajados. Con este insumo se mantiene el enfoque del Laboratorio competencial que busca correlacionar en todos sus productos, la dimensión material de asignación competencial con la vertiente fiscal.

LA MODELACIÓN COMPETENCIAL DESDE LA PERSPECTIVA CONCEPTUAL (FRANZ XAVIER BARRIOS S.)

ANTECEDENTES

El objetivo general del Laboratorio Competencial es la modelación técnica de escenarios de asignación material de competencias. Las bases de dicha modelación provienen de tres fuentes. Los *conceptos* generales; las *técnicas* de asignación y modelación; y los *escenarios* de modelación en cuanto tales.

En cuanto a los conceptos generales, se ha informado en el primer producto de este Estudio que la modelación se basará en la nueva teoría pura de la territorialización estatal y el enfoque cúbico de ordenamiento territorial. Si bien ahora no queda sino remitir al primer informe para mayores detalles al respecto, se retomará sintéticamente los efectos de las premisas teóricas adoptadas a momento de discutir el algoritmo general de asignación material de competencias. En cuanto hace a lo conceptual resta mencionar que también se ha trabajado teóricamente la vertiente fiscal de análisis que avanzó en los anteriores informes en la formalización matemática de las alternativas de prorrateo de recursos por niveles territoriales.

Otra dimensión del ejercicio presentado es representado por las técnicas de asignación. En especial cobra importancia aquí el aspecto referido al algoritmo general de asignación que será presentado a continuación. Ahora bien, el algoritmo mismo es sólo una técnica adicional a las ya vistas y opera sobre ellas conforme se describió en los informes anteriores. Se trata, por una lado, de la línea de base de asignación por sectores seleccionados y, por el otro, de la averiguación del grado de vaciado de formulación de política pública sectorial en formatos normativos[78]. Junto al algoritmo, una técnica especial de este tercer informe es el testeo ex post a los resultados de aplicación del algoritmo aplicando como parámetros de control, criterios técnicos de la teoría económica y otros más político-sociales.

Con el algoritmo se inicia la modelación misma que conduce a la configuración de escenarios alternativos de asignación material de competencias. La tercera fuente de trabajo son, pues, los escenarios mismos que aparecen en tres formatos. El primero formato de escenificación es aquel que viene ejemplificado por la aplicación misma del algoritmo, mientras que el segundo concretiza todo el trabajo alcanzado en la modalidad de textos de artículos legales completos y detallados de inmediata aplicación según las alternativas estructurales seleccionadas y por materia. El tercer formato lo trae la proyección aún agregada de las fuentes estructurales de financiamiento por sector.

¿DÓNDE SE UBICA EL EJERCICIO DE MODELACIÓN?

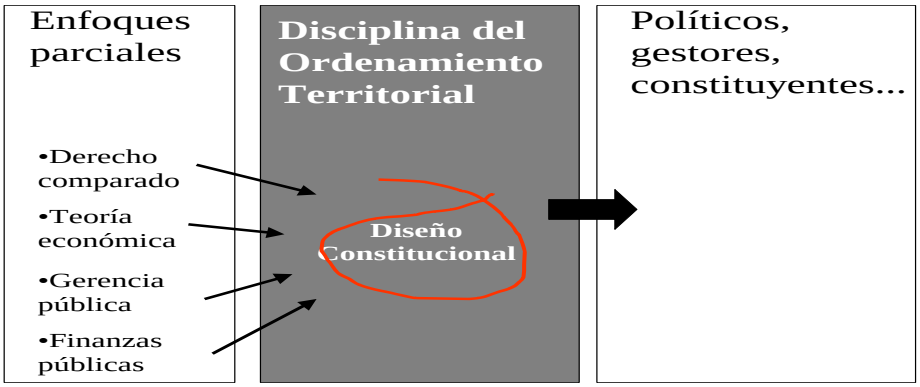
El enfoque del Laboratorio Competencial pretende asumir el ejercicio de modelación desde una perspectiva multidisciplinaria. Esto es importante resaltarlo pues, en términos teóricos, nada impediría hacer modelaciones de asignación material de competencias aplicando estrictos cánones de la teoría económica como son los conocidos de externalidades, economías de escala o el principio de equivalencia fiscal que aunque más amplio que los anteriores por incorporar otros aspectos, tiene un fuerte sesgo económico.

---

[78] *Ver informe 2 del Laboratorio Competencial.*

Lo propio podría decirse de un ejercicio de asignación más jurídico el cual probablemente vendría casado al aprovechamiento de información extraída del derecho y la práctica constitucional comparada. Frente a estas opciones válidas pero finalmente parciales, se aplica aquí un enfoque que agrega esas y otras fuentes dentro de lo que se podría llamar la *disciplina del ordenamiento territorial que por definición es multidisciplinaria*. Una habilidad específica perteneciente al ordenamiento territorial es el *diseño constitucional* de la *asignación material* de competencias.

Del parcialismo a la multidisciplinariedad: el ordenamiento territorial



Enfatizar el adjetivo de "constitucional" trae una limitación importante. Ello debido a que una asignación competencial no tiene por qué realizarse atendiendo los requisitos de técnica constitucional. En el caso del Laboratorio es es sin embargo el caso. Al la restricción mencionada del enfoque multidisciplinario, se suma ahora la restricción de hacerlo siguiendo un derrotero de diseño constitucional.

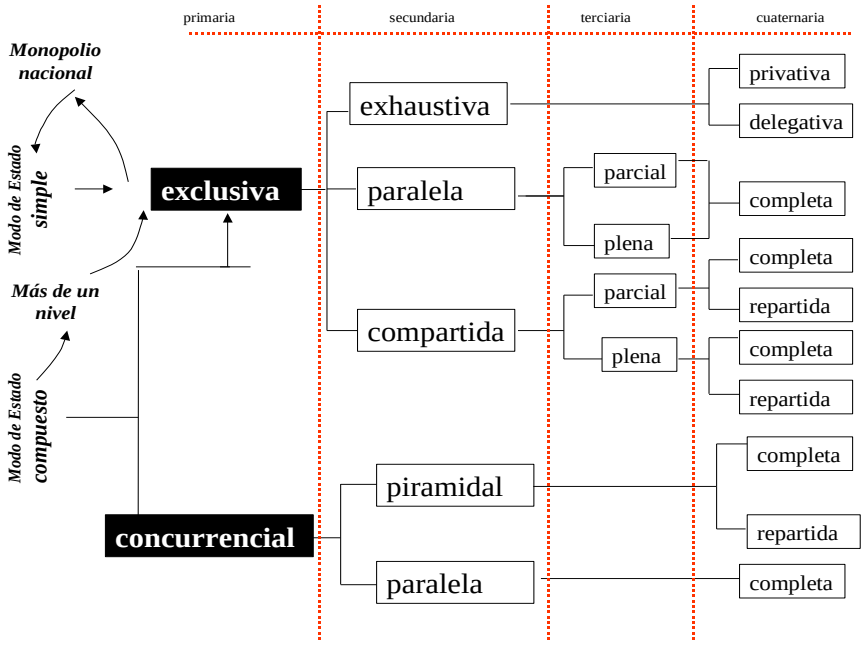
Adicionalmente, y como lo muestra la gráfica precedente, las modelaciones que se producen en el ordenamiento territorial se ubican como dimensión distinta o previa a las decisiones estrictamente políticas o ideológicas del mundo del poder. Ciertamente, no es posible demostrar que las modelaciones realizadas en el marco de la disciplina del ordenamiento territorial estén absolutamente esterilizadas frente a consideraciones ético-políticas. Pero éstas aquí son accesorias, entre otras cosas, por el papel relevante que finalmente juegan en el ordenamiento territorial, las disciplinas más bien técnicas que la alimentan. Para ejemplificar mejor la base metodológica subyacente a la asignación competencial desde el diseño constitucional, veamos la técnica de las llaves de asignación competencial.

LLAVES DE ASIGNACIÓN COMPETENCIAL DE MATERIAS COMO EJEMPLO DE TÉCNICA DE DISEÑO CONSTITUCIONAL

Uno de los ejemplos más plásticos de técnicas de diseño constitucional se expresa en las llaves de asignación competencial que son las que informan buena parte de la

modelación que se hará en este tercer informe. Las llaves de asignación competencial son los conectores entre materias, niveles territoriales y potestades.

Juego general de llaves de asignación competencial

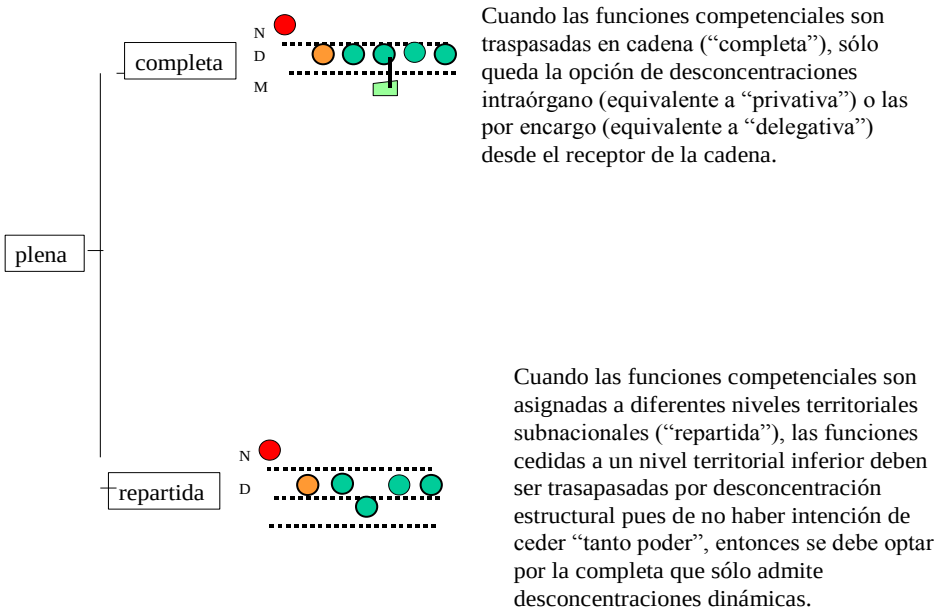


A partir de lo que en la gráfica se califica como llaves secundarias de asignación, es inevitable descubrir que el punto referencial es la situación en la que quedarán las funciones competenciales (reglamentar/planificar/operar/supervisar) una vez que en la llave primaria se haya aclarado en qué nivel se legisla sobre una determinada materia.

Como se explicó en el primer informe, la figura de la llave exclusiva (sólo un nivel legisla) compartida (otro nivel hace todo lo demás) no es más que la formalización del instituto alemán inscrito en el Art. 83 de la CP alemana. Por su lado, la idea de la asignación exclusiva *exhaustiva*, representa el extremo en el cual quien legisla hace, además, y necesariamente, todo lo demás. Incluso aquí el juego de llaves muestra el grado de complejización al que se debe llegar para darle cristalinidad a la asignación de materias pues diferencia entre el caso en el cual quien hace todo lo demás no podría ni delegar debiendo territorializar sus operaciones mediante desconcentraciones intraórgano (“privativa”); o sí lo puede hacer mediante encargos a entidades subnacionales (“delegable”).

Las variantes de desconcentración misma se develan, pues, como parte indisoluble del esquema de llaves pues con ellas se aclara el alcance y posibilidad de aclarar dónde y cómo las desconcentración aplica.

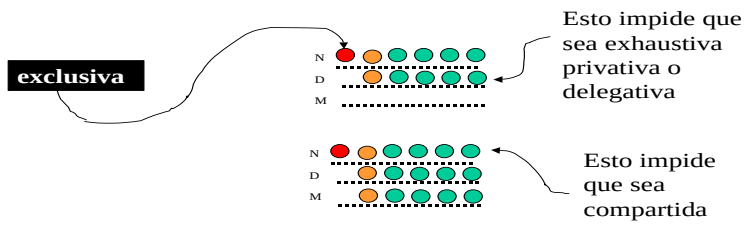
Desconcentración y llaves de asignación



Una alternativa especial representa la asignación exclusiva paralela pues el fenómeno que abordar no puede ser atendido por las dos versiones previas y es relevante para ciertas materias como el control fiscal en un país. Como se muestra en la gráfica que sigue, el hecho de que quien legisla (en este caso el nivel nacional) no puede impedir que a su escala se opere, hace imposinble hablra de una asignación compartida que precisamente parte del supuesto de una desconexión entre legislador y administrador. Por otro lado, como el que legisla también es incapaz de evitar que en los niveles subacionales, también a escala, se opere, se imposibilita llevar esta figura a la llave exhaustiva que supone retener en el el nivel que legisla toda la cadena de funciones competenciales.

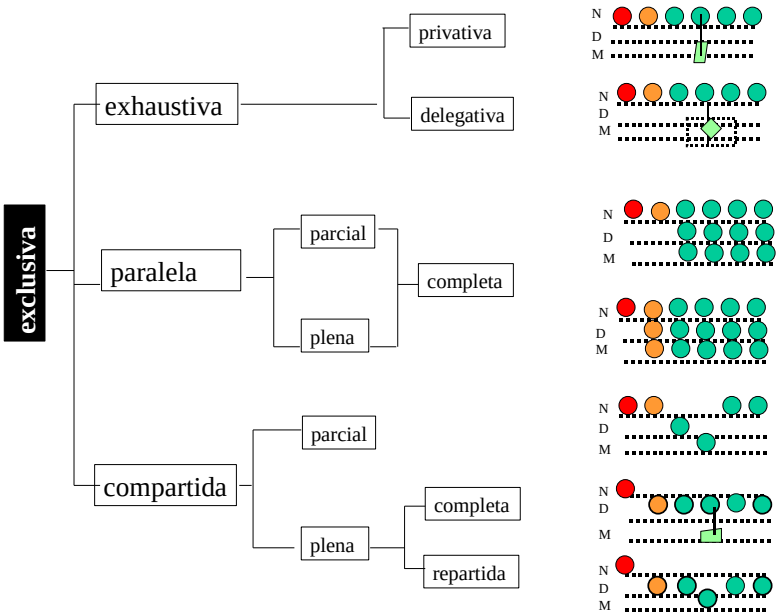
El esquema de paralelismo en la llave exclusiva

Caso Contraloría

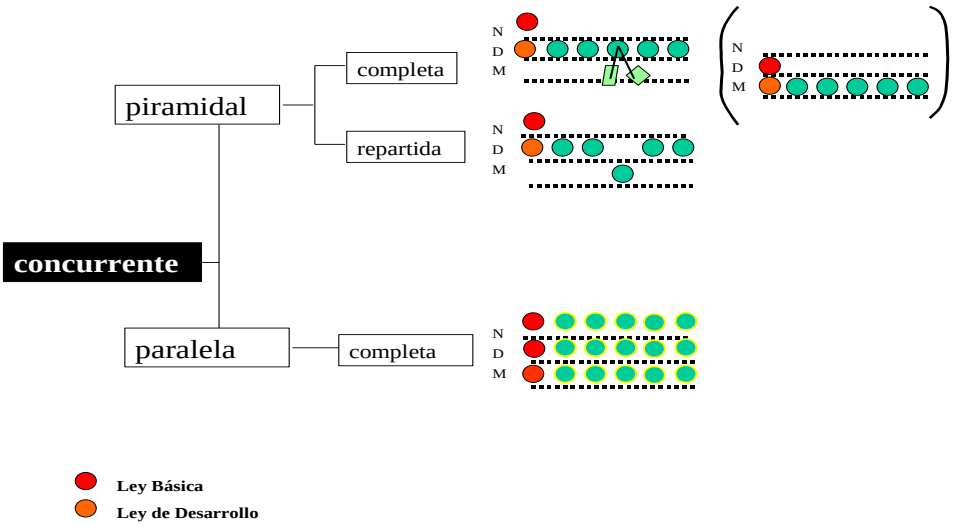


La representación gráfica que demuestra que las llaves están fatalmente vinculadas a colocar las funciones competenciales según niveles territoriales se tiene a

continuación. Al revisar la gráfica llamará la atención por qué no se ha marcado la opción de desconcentraciones en la llave paralela. Ello se debe a que la misma naturaleza del caso paralelo hace que sea poco probable o lógico que habiéndose agotado por escala las presencia espacial, tenga aún sentido suponer que el nivel territorial superior quiera "bajar" algo pues para ello probablemente ya estará la operación a escala del nivel territorial inferior.



Dejamos las llaves retratando la otra gran rama que grafica la asignación concurrente y sus subramas. Nótese cómo se ha colocado la opción aquella en la cual el nivel que emite legislación de base puede no ser necesariamente el nivel nacional.



EL CATÁLOGO MATERIAL COMO TAL

Junto al tema de las llaves, otro tema fundamental de la técnica era aclarar el catálogo material que se asignaría por niveles. Para ello se revisaron varias fuentes que permitieron combinar lógicas y soluciones dadas en otras realidades. Se trabajó por un lado con el catálogo COFOG de las Naciones Unidas analizando sus desagregaciones. Luego se revisó tres experiencias concretas: la suiza como consecuencia de la reforma constitucional de 1999. La catalana inspirada en aquella y que encontrara su traducción en el Estatuto autonómico reformado y finalmente el catálogo australiano empleado por la Comisión Nacional de Transferencias para aplicar sus fórmulas de ecualización. Se analizará primero los insumos COFOG, luego viendo Australia, se tendrá una suerte de esquema de transición entre el enfoque COFOG y el abordaje más constitucional; se pasará a Suiza dejando para el cierre, la comparación con Cataluña.

EL CLASIFICADOR DE LAS NNUU

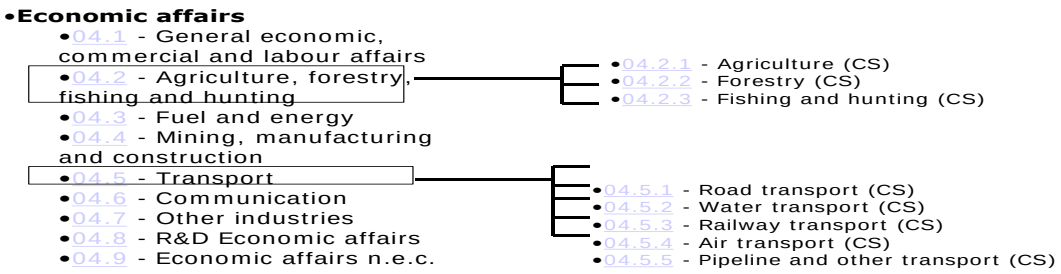
Veamos primero los insumos que provee el clasificador de las NNUU[79].

Catálogo material COFOG

I. General public services
II. Defence
III. Public order and safety
IV. Economic affairs
V. Environmental protection
VI. Housing and community amenities
VII. Health
VIII. Recreation, culture and religion
IX. Education
X. Social protection

La propuesta COFOG parte de diez acápites amplios que podríamos llamar “áreas competenciales” y presenta inmediatamente una desagregación valiosa en “sub-áreas”. Como vemos en la gráfica siguiente, el COFOG desciende hasta sub-sub-áreas. Éstas últimas podrían ser “materias” en la medida en las sub áreas aparecen muchas veces como una escala nominal ambigua.

[79] *http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4*



El área general “asuntos económicos” se presenta conformado por nueve sub áreas y en la gráfica hemos puesto la siguiente desagregación del COFOG para dos sub áreas: la de agricultura/forestería/pesca/caza y el caso de transporte. En el primer caso la desagregación parece ser una repetición fragmentada del sub área, mientras que en transporte sí se añaden nueva información pues se aclara que se puede tratar de caminos, vías hídricas, ferrocarriles, aeronavegación y otros. La metodología COFOG tiene una paso adicional que es el comentario con una glosa de los detalles detrás de cada sub-sub área. Supongamos que, dentro del área “asuntos económicos”, abriéramos “transporte carretero” del sub área “transporte”. Entonces aparece en la nomenclatura COFOG la siguiente leyenda:

Class: 04.5.1 - Road transport (CS)

Explanatory note

- Administration of affairs and services concerning operation, use, construction and maintenance of road transport systems and facilities (roads, bridges, tunnels, parking facilities, bus terminals, etc.);

- supervision and regulation of road users (vehicle and driver licensing, vehicle safety inspection, size and load specifications for passenger and freight road transport, regulation of hours of work of bus, coach and lorry drivers, etc.), of road transport system operations (granting of franchises, approval of freight tariffs and passenger fares and of hours and frequency of service, etc.) and of road construction and maintenance;

- construction or operation of non-enterprise-type road transport systems and facilities;

- production and dissemination of general information, technical documentation and statistics on road transport system operations and on road construction activities;

- grants, loans or subsidies to support the operation, construction, maintenance or upgrading of road transport systems and facilities.

Includes: highways, urban roads, streets, bicycle paths and footpaths.

Excludes: road traffic control (03.1.0); grants, loans and subsidies to road vehicle manufacturers (04.4.2); street cleaning (05.1.0); construction of noise embankments, hedges and other anti-noise facilities including the resurfacing of sections of urban highways with noise reducing surfaces (05.3.0); street lighting (06.4.0).

Lo que tenemos es una interesante articulación con un esquema análogo a las funciones competenciales y aspectos financieros. Sobre lo que podría ser la materia "transporte carretero" se dice:

a) administración referida a la operación, uso, construcción y mantenimiento de infraestructura;

b) supervisión y regulación de usuarios de las infraestructuras, de la operación y de la construcción;

c) la construcción de sistemas de transporte;

d) información y estadísticas;

e) financiamiento de la operación, construcción, mantenimiento de los sistemas de transporte carretero.

Según esta metodología, se excluye de esta materia asuntos vinculados pero que ya habrían aparecido en otros items del clasificador COFOG como ser: i) control de tráfico; ii) subsidios a constructores de automotores; iii) limpieza de calles; iv) sistemas anti-ruido; v) alumbrado.

EL CLASIFICADOR MATERIAL AUSTRALIANO

Es caso australiano representa una suerte de transición entre el catálogo financista de las NNUU y lo que son tratamientos constitucionales como son los que veremos en los

casos de la Constitución suiza de 1999 y el Estatuto de Cataluña de 2006. Esta hibridez se explica por la función del catálogo australiano para sustentar los cálculos de transferencias de ecualización (lo cual lo inclina hacia parámetros financieros) y su naturaleza de gestión pública descentralizada (lo que lo inclina hacia un lenguaje legal).

Esta situación se anuncia cuando se explica que el punto de partida son valoraciones de gasto público de tal forma que se registre todo aquello que tenga un impacto sobre los presupuestos operativos de las entidades territoriales[80]. La nomenclatura trabaja con 39 categorías de gasto[81]. En buena medida, estas 39 categorías corresponde a las materias. Las 30 categorías de gasto están organizadas, sin embargo, en 6 áreas competenciales.

Catálogo de áreas competenciales-Australia

I. Educación
II. Salud y servicios comunitarios
III. Ley, Orden y Seguridad pública
IV. Cultura y recreación
V. Actividades Económicas
VI. Servicios Públicos Generales

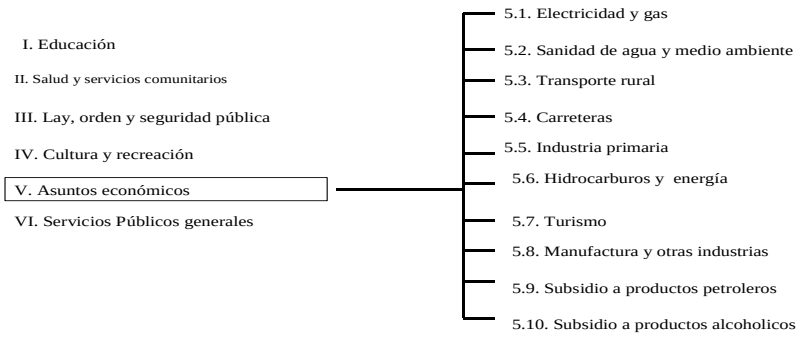
Fuente: "The Expense Assessments", en *Update 2007 del 2004 Review*, Commonwealth Gran Commission, p. 6.

Veamos la desagregación del área competencial "Actividades Económicas":

Árbol de desagregación de áreas competenciales: caso australiano

[80] *Cf. "The Expense Assessments", en Update 2007 del 2004 Review, Commonwealth Grants Commission, p. 4.*

[81] *Estas categorías se complejizan hasta alcanzar 359 factores de medición de gasto. Ver. Warren, N. (2006) Australia´s Intergovnermental Fiscal Arrangements, New South Wales Government, p.101.*



Cada una de las materias es abordada con detalle. En el área competencial de "Educación", por ejemplo, una de las materias es "Educación estatal primaria". Se dispone que en relación a esta materia, se incluirá a gastos en administración, inspección, soporte y operación de los programas de educación estatal para niños entre 5 y 7 años hasta 10 a 12. Se aclara que incluirá niños con necesidades especiales y otros costos no fácilmente imputables a categorías específicas[82].

EL CLASIFICADOR MATERIAL DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL SUIZA DE 1999

El tercer Título de la Constitución suiza se denomina "Federación, Cantones y Municipios". Está conformado por tres capítulos comenzando por el capítulo "Relación entre Federación y Cantones"; luego está el capítulo "Competencias" y, al final, uno intitulado "Ordenamiento financiero". La parte que nos interesa es el enorme capítulo de las competencias conformado por 71 artículos organizados en 10 secciones. Tanto las secciones como los artículos arrojan nuevos datos sobre catálogos materiales[83].

Catálogo de áreas competenciales-Suiza

I. Relaciones con el exterior
II. Seguridad, Defensa nacional y protección civil
III. Educación, Investigación y cultura
IV. Medio Ambiente y Ordenamiento

[82] *Cf. "The adjusted budget", en Update 2007 del 2004 Review, Commonwealth Grants Commission, p. 18.*

[83] *Se ha trabajado sobre la base de la versión alemana BK/KAV 04.2004.*

espacial
V. Infraestructura pública y transporte
VI. Energía y comunicación
VII. Economía
VIII. Vivienda, Trabajo, Seguridad social y salud
IX. Permanencia y residencia de extranjeros
X. Derecho civil, penal y medidas

Esta primera lista corresponde gruesamente con la presentación de áreas competenciales del COFOG en su catálogo de arranque aunque se nota el perfil más de diseño constitucional que de registro de centros de gasto público que expresa el ejemplo australiano. Por ello en el caso suizo no aparece por ejemplo una entrada como "servicios públicos generales" que en el COFOG incluye al financiamiento de órganos estatales (congreso, gabinete), registro de obligaciones por deuda e incluso transferencias interterritoriales. En el diseño constitucional todos los últimos elementos son tratados de forma diferente como ya nos lo hace ver el ejemplo suizo.

Cada uno de las diez secciones del caso suizo se desagrega en artículos que normalmente representan sub áreas materiales. Para mejor comprensión hemos graficado una desagregación en las mismas áreas que se ejemplificaron el caso del COFOG.

En ese sentido, veamos ahora el contenido del sub área "Agricultura" que es parte del área competencial economía. Dentro del sub área "Agricultura" se comienza con una declaración programática constitucional específica. Así en el caso analizado, se establece que la federación se encargará de que se tenga un abastecimiento seguro de la población; se protejan las bases de vida y el paisaje; y se produzca un copamiento descentralizado en el espacio.

En el acápite tercero del Art. 104 que versa sobre este sub área, se aclara que las "tareas y facultades" de la federación al respecto son:

a) "completar...ingreso campesino..."

b) "..fomentar con incentivos económicos...producción sustentable..."

c) "...promulgar reglamentos para el control de producción alimentaria..."

d) "proteger el medio ambiente de excesiva contaminación química..."

e) "fomentar la investigación agrícola..."

f) "...puede reglamentar la consolidación de la propiedad campesina...".

Árbol de desagregación de áreas competenciales: caso suizo

La impresión que deja la lectura del caso del sub área "Agricultura" es triple. Por un lado llama la atención la ausencia del nivel subnacional. Podría decirse que "agricultura" es un asunto del nivel nacional en una versión altamente centralizada. El segundo elemento llamativo es que en la redacción misma del articulado, se enfatiza invocatorias programáticas constitucionales antes que en una precisión de distribución de funciones competenciales y llaves de asignación. La tercera cuestión es la intermitencia con la que aparecen aspectos financieros (subvenciones, apoyos económicos, etc.).

Este último aspecto se muestra con notoriedad en el sub área "Carreteras nacionales" pues allí se cuenta con tres incisos del Art. 83 que dicen:

i. " la federación asegura la construcción de la red de las carreteras nacionales;

ii. los cantones construyen y mantienen las carreteras nacionales según los reglamentos y bajo la supervisión de la federación;

iii. Federación y cantones cargan conjuntamente con los costos de las carreteras nacionales. Las alícuotas del aporte cantonal se determinan en función del grado de carga que sobre ellas impliquen las carreteras nacionales; su interés en dichas vías y su capacidad fiscal".

Al contrario de los dos anteriores casos (agricultura y carreteras), en el caso del sub área "Agua" –desarrollado en el Art. 76– aparece más nítida la cuestión de las llaves

mismas de asignación. Pues luego de una disposición más programática aclara que la federación promulga los principios de obtención, uso y aprovechamiento energético entre otros. Le deja también los reglamentos sobre protección de aguas, diques y lluvias. Determina luego que la disposición sobre las reservas de aguas quedan en manos de los cantones permitiendo que en "el marco de la legislación federal" puedan imponer tasas para el uso de agua.

Todo lo visto hasta aquí del caso suizo debe evaluarse a la luz del principio filosófico que informa esta experiencia comparada. No hay que olvidar que según la técnica suiza –común por lo demás en muchos países federales– la fuerza con la cual se abunda en las competencias del nivel nacional tiene que ver con la clausula de preferencia meso[84], es decir, con el hecho de que el nivel nacional tiene competencias sólo en la medida en que ellas se establezcan en la Constitución, mientras que todo lo que no esté especificado, pasa "automáticamente" a ser parte del meso[85].

Un problema que parece explicar por qué las llaves y funciones no aparecen con claridad es que la misma nomenclatura con la que se redacta el texto constitucional suizo es algo opaca. Se ha interpretado por ejemplo que una asignación exclusiva puede aparecer en el texto constitucional suizo detrás de la formulación de "es asunto de la federación" pero también bajo aquella de: "la legislación...es asunto de la federación"[86].

Cuando la materia puede ser asumida por el meso siempre y cuando la federación no haya legislado la materia, la Constitución usaría la formulación "la federación regla..." pero también aquella de: "la federación puede promulgar disposiciones...". No sorprenderá pues que los mismos especialistas[87] se quejen de que a veces habrá que aceptar que esta última figura puede también venir dada con la formulación que normalmente se cree que es una que indica más bien exclusividad ("Es asunto de la federación...").

Para la asignación "paralela", o sea aquella que según la doctrina suiza supone que se trata de una "simultánea e independiente competencia tanto de federación como de cantón", el texto constitucional tampoco se ha puesto de acuerdo sobre una sola formulación. A veces se supone que esta figura vendría dada aunque la frase sólo mencione a la federación[88].

---

[84] *Rhinow, R. (2000) Die Bundesverfassung 2000, Eine Einführung, Helbing & Lichtenhahn, p. 79.*

[85] *Cf. Art. 43: „Los cantones asumen qué tareas cumplen en el marco de sus competencias". Por su parte el Art. 42 dice: "La federación cumple las tareas que le asigne la Constitución. Este asume las tareas que requieran de una regulación uniforme".*

[86] *Rhinow, op.cit.,p. 80.*

[87] *Ibid.,p. 80.*

[88] *Idem.*

EL CLASIFICADOR MATERIAL DE LA REFORMA ESTATUTARIA DE CATALUÑA

El caso catalán de reforma estatutaria encierra una lógica inspirada en la experiencia suiza pero enriquecida en el tema de la claridad, entre otras cosas, por el efecto de la dedicación otorgada –a diferencia de la perspectiva suiza– a las llaves de asignación.

En efecto, el texto del Título IV "De las competencias" del nuevo Estatuto catalán comienza con un capítulo dedicado a la "tipología de las competencias" que equivale a nuestras llaves. Se explica tres modalidades: la exclusiva, la compartida y la ejecutiva. La "exclusiva" equivale a lo que hemos llamado aquí "privativa" pues se dice en el Estatuto catalán al respecto: "corresponden a la Generalitat, en el ámbito de sus competencias exclusivas, de forma íntegra, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva...mediante las cuales puede establecer políticas propias"[89].

Llama la atención en este artículo el término "íntegra", e par "potestad/función", la cadena "legislar/reglamentar/ejecutar" y la idea de "políticas propias". Como quiera que fuera y aunque con otro vocabulario, ratifica la hipótesis manejada en todo este estudio sobre la necesidad de precisar las llaves, detectar una opción privativa ("íntegra"), distinguir legislar de reglamentar, y ambas dimensiones, diferenciarlas de la operación ("ejecutar"). En especial, llama la atención la insistencia en que se vincule la llave a los márgenes de formulación de política territorial.

Lo que el Estatuto catalán llama "compartida" corresponde a nuestra llave *concurrente piramidal* pues dice el Estatuto a la letra: "corresponden a la Generalitat la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley...En el ejercicio de estas competencias, la Generalitat puede establecer políticas propias..."[90].

Es importante destacar aquí que la ley nacional marco no impide que mediante ley de desarrollo, se siga formulando política subnacional. Queda además claro que cuando se ha dado la ley de desarrollo a la Comunidad Autónoma de Cataluña, se sobreentiende que arrastra consigo la potestad reglamentaria y la función ejecutiva.

La tercer figura se llama "competencias ejecutivas". Al respecto norma el Estatuto catalán lo siguiente: "Corresponde a la Generalitat en el ámbito de sus competencias ejecutivas, la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva que en todo caso incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general,

---

[89] *Art. 110 del Estatuto de Cataluña.*

[90] *Art. 111, idem.*

todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la administración pública”[91].

Esta figura corresponde a la llave de asignación *compartida* pues claramente se ha separado al legislador de lo demás; y la entidad territorial subnacional no puede legislar. Debido a la mayor centralización que esta llave implica, se entiende la fuerza con la cual el nuevo Estatuto catalán blinda por lo menos la dimensión administrativo-organizativa –incluyendo por supuesto el momento reglamentario– en favor de la Comunidad Autónoma.

El capítulo II del Estatuto catalán despliega por regla materias y no así áreas competenciales como habíamos visto hasta aquí. En ello el caso suizo tiene una ventaja pues las materias aparecen organizadas por racimos temáticos relativamente consistentes, mientras que en el caso del Estatuto catalán, debajo de una materia como “lengua”, puede tranquilamente aparecer la materia de “medio ambiente”.

Un síntoma claro de que se apunta a materias y no a áreas es la cantidad de artículos que prácticamente equivalen a materias. Cuando se enumera áreas competenciales, estas no pasan de 12 items, mientras que en el caso catalán lo se acaba enumerando son 59 items. Es cierto que muchos pueden considerarse áreas pero no es la regla. Como veremos a la luz del catálogo adoptado por este estudio, este conteo rodea el 50% del catálogo universal imaginable.

Catálogo materia del Estatuto de Cataluña

1. ***Agricultura, ganadería y...forestales***
2. Agua y obras hidraúlicas
3. Asociaciones y Fundaciones
4. Caza, pesca, actividades marítimas y...sector pesquero
5. Cajas de ahorro
6. Comercio y ferias
7. Consultas populares
8. Consumo
9. Cooperativas y economía social
10. Corporaciones de derecho público y profesiones
11. Crédito, banca, seguros y mutualidades no integradas en...seguridad social

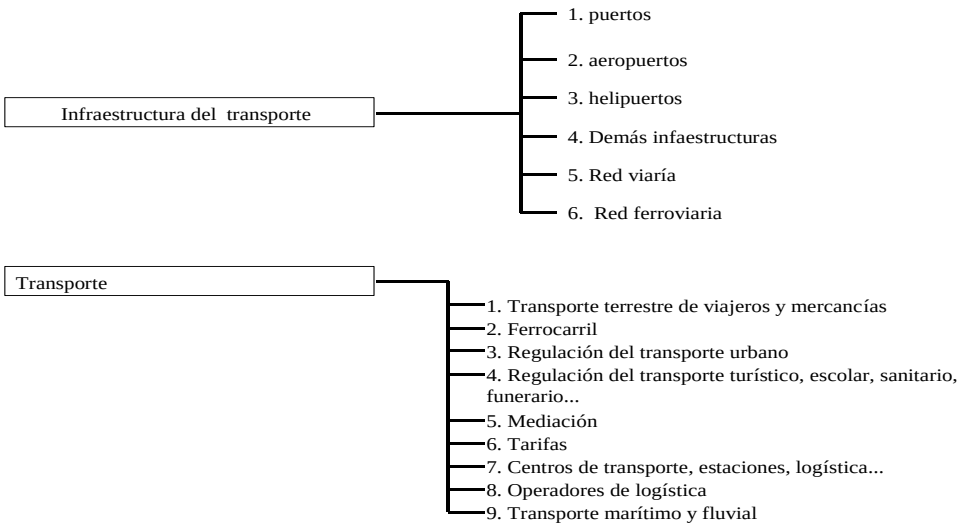
[91] *Art. 112 idem.*

12. Cultura
13. Denominaciones...geográficas y de calidad
14. Derecho civil
15. Derecho procesal
16. Educación
17. Emergencias y protección civil
18. Energía y minas
19. Deporte y tiempo libre
20. Estadística
21. Función pública, personal...de las Administraciones públicas...
22. Vivienda
23. Inmigración
24. Industria, artesanía, control metrológico
25. ***Infraestructuras del transporte*** y comunicaciones
26. Juego y espectáculos
27. Juventud
28. Lengua
29. Medio ambiente, espacios naturales y metereología
30. Mercados de valores
31. Medios de comunicación social
32. Notariado y registros públicos
33. Obras públicas
34. Ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo
35. Organización de la Administración
36. Organización territorial
37. Planificación, ordenación y promoción de la actividad económica

38. Políticas de género
39. Promoción y defensa de la competencia
40. Propiedad intelectual
41. Protección de datos...
42. Publicidad
43. Investigacion, desarrollo e innovación tecnológica
44. Régimen jurídico, procedimiento, contratación, expropiación...
45.Régimen local
46. Relaciones con lsa entidades religiosas
47. Sanidad, salud pública...farmaceútica
48. Seguridad privada
50. Seguridad Pública
51. Seguridad social
52. Servicios sociales, voluntariado, menores y familias
53. Símbolos
54. Sistema penitenciario
55. ***Transportes***
56. Trabajo y relaciones laborales
57. Turismo
58. Universidades
59. Video o vigilancia y control de sonido y grabaciones

Como hemos hecho en los anteriores casos, veamos un par de ejemplos de asignación concreta. Nuevamente tomemos “transporte” y “agricultura”. La cuestión del transporte aparece en dos items: “infraestructura del transporte” y “transportes”.

Árbol de desagregación de áreas competenciales: caso catalán



En el caso de "infraestructura de transporte" tenemos una materia compuesta de seis sub materias. Lo primero que hace el artículo –que a propósito trata además la materia "comunicaciones" – es aclarar la llave. Por eso dice: "Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva sobre puertos..."[92].

Luego aclara con más detalle lo que esa competencia incluye, vale decir, una versión de lo que sería una aclaración por funciones (reglamentar, planificar...) y a veces, introduciendo, sub materias. Por ello es que aparecen términos como: "planificación y la gestión...", "otorgamiento de autorizaciones y concesiones...", "régimen económico de los servicios...aeroportuarios...", "delimitación de la zona de servicios...". Luego se explica la medida en la cual la entidad territorial participará en infraestructura de transporte de carácter nacional.

[92] *Art. 140/1.*

Se vuelve a explicitar una llave cuando se pasa a la “red viaria”, declarándola también como “exclusiva”. Nuevamente, se explica el alcance de contenido de dicha llaves introduciendo las ideas de “ordenación, planificación, gestión” y “régimen financiero...de la red”.

En el caso de “Agricultura, ganadería y aprovechamientos forestales” tenemos dos llaves. La “exclusiva” en agricultura y ganadería y la “compartida” en “planificación de la agricultura...” y “regulación del régimen de intervención administrativa...”. Como en el caso anterior, corresponde a la lógica del Estatuto que, una vez especificada la llave, se entre a un texto de detalle que introduce “regulación...sobre calidad...”, “...sanidad..”, “semillas...”, “investigación...”, “ferias”. Vale decir, una combinación de funciones y sub materias.

Es probable que estos recurrentes detalles, pudieran ser admisibles en un estatuto territorial[93] o en las leyes pero no parece posible subirlas a la constitución con ese grado de detalle. No obstante, como se vio en el caso de suiza, el esquema catalán aporta con nuevas ideas para encontrar una salida cada vez más clara de asignación material de competencias.

Las innovaciones presentadas por el Estatuto catalán deben verse en contraste con lo sucedido en la evolución histórica. La modalidad de asignación que habría prevalecido desde 1979 en España, redujo el impacto de actuación de las entidades territoriales[94]. Se criticó que las llaves mismas (“exclusividad”), se “volatilizaron”. Por ello se convino en considerar que el cambio metodológico implicaba “redefinir los ámbitos materiales y funcionales de las competencias autonómicas”[95]. Ello condujo a precisar “al máximo las materias”, cosa que hemos visto ya en el catálogo expuesto arriba del Estatuto catalán reformado.

Sobre el alcance de esta re-precisión de materias se propuso que ello implicaría “sustituir o completar las categorías utilizadas hasta ahora...por categorías de menor alcance y por ello más precisas: por sub materias...” y en lugar de “comercio” hablar de de “horarios comerciales”, “régimen de instalación”, etc. [96].

Por el lado de las llaves, como ya advertimos, se empujó a que “exclusiva” realmente implique “excluyente” y a no descartar que sub materias acaben con exclusivas cuando la materia quedaba anteriormente como “compartida”[97]. Se ha referido que la experiencia catalana de reconfiguración de los catálogos materiales estaría en la

---

[93] *Viver, C (2005) „La reforma de los Estatutos de Autonomía” en La reforma de los Estatutos de Autonomía, Viver, C/Balaguer, F /Tajadura, J., CEPC, Madrid, p. 22.*

[94] *Viver, p. 17.*

[95] *Idem. p. 18.*

[96] *Idem., p. 19.*

[97] *Idem. P. 20.*

compañía de la experiencia suiza que retratamos arriba aunque hay quienes consideran que tal detalle no sería asunto de un Estatuto[98].

EL CATÁLOGO MATERIAL DEL PRESENTE ESTUDIO

Sobre la base de los insumos anteriores se decidió ajustar para fines del presente estudio, las nomenclaturas y desagregaciones materiales. Al final se convino en organizar cuatro familias competenciales sub divisibles en 16 áreas competenciales que a su vez se desagregan en 130 materias. La familia competencial con más áreas es la de "Gestión estatal" pero la familia con mayores materias, es la de "Sociedad y Cultura".

Familias, áreas y materias competenciales

FAMILIA	ÁREA	MATERIAS
Gestión estatal	Defensa Relaciones Exteriores Instancias de control Organización Administrativa Autogobierno Orden Público Asuntos Financieros	37
Economía y Medio Ambiente	Economía Medio Ambiente Ordenamiento Espacial	38
Sociedad y Cultura	Cultura Educación Salud Protección social	51
Relaciones Civiles	Asuntos Civiles Asuntos Comerciales	4
		130

A modo de ejemplo despleguemos un caso, el del área competencial de "Economía". Despliegue de la familia competencial "Economía y medio ambiente"

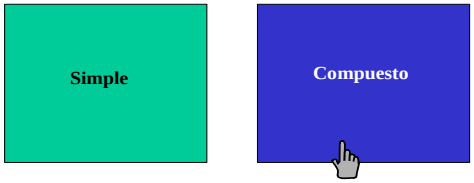
[98] *Cf. García Roca (2005) „El riesgo de la generalización de asimterías en las reformas estatutarias y los límites al principio dispositivo" en La reforma del Estado Autonómico, en Cuadernos y Debates, Nº 166, Ortega Álvarez (Dir.), CEPC, p.103.*

FAMILIA	ÁREA			MATERIA	
	Economía		VIII	Agricultura	
				Ganadería	
				Telecomunicaciones	
				Correo	
				Defensa del consumidor	
				Hidrocarburos	
				Minería	
				Energía no eléctrica	
				Tierra	
				Recursos Hídricos	
				Cooperativas	
				Comercio interno	
				Terminales de transporte	
				Riego	
Economía				Industria manufacturera	
y				Turismo	
Medio				Transporte carretero	
Ambiente				Electricidad	
				Transporte aéreo	
				Transporte férreo	
				Transporte por agua	
				Comercio exterior	
				Propiedad intelectual	
				Metrología	
				Silvicultura	
				Pesca y caza	
				Construcción	
				Transporte por oleoductos y gaseoductos	
				Industrias de servicios	
	Medio Ambiente		IX	Flora y fauna	
				Areas protegidas	
				Protección ambiental	
				Paisaje	
	Ordenamiento espacial y		X	Alumbrado	
				Planeamiento espacial	
				Desarrollo	Rural
				Desarrollo urbanismo	
				Límites territoriales	

La modelación ha seleccionado 43 materias entre las diferentes familias excepto la familia de “Relaciones civiles”. Con ello se llega a abarcar el 33% del universo de materias. Al finalizar la explicación del algoritmo que concluye con una síntesis de la asignación por las materias seleccionadas, se podrá conocer cuáles fueron las materias modeladas.

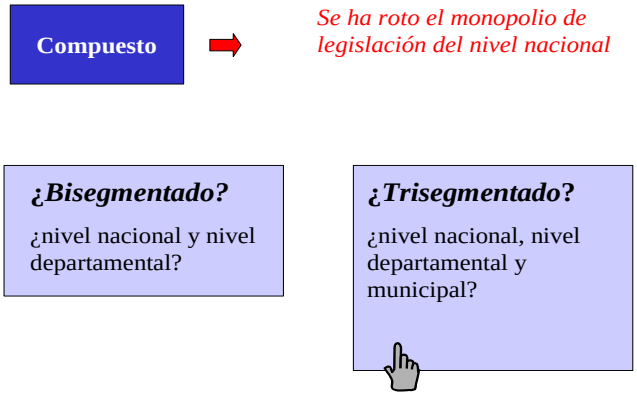
AL ALGORITMO Y UN ESCENARIO SINTÉTICO COMO RESULTADO DE SU APLICACIÓN

Con las llaves y materias aclaradas, podemos pasar al algoritmo formal de asignación material propiamente dicho. La secuencia lógica del algoritmo comienza con tomar una decisión en torno a la disyuntiva fundamental de asignación según se desprende de las premisas teóricas desarrolladas en este estudio. Se partirá del supuesto en este ejercicio de demostración que se opta por un modo de Estado compuesto.



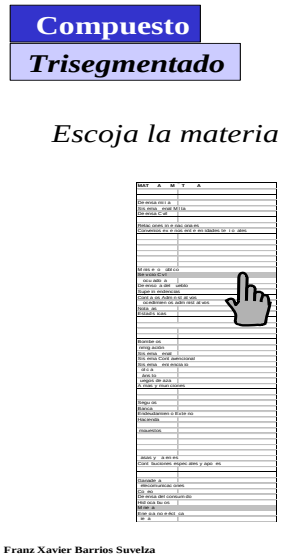
Franz Xavier Barrios Suvelza

La siguiente cuestión tiene que ver con definir si el Estado compuesto será bisegmentado o trisegmenado. Como se explicó en un informe precedente, los Estado federales y el autonómico de corte español son bisegmentados por encapsular al nivel municipal dentro del nivel meso (caso federal) o del nivel nacional (caso autonómico).

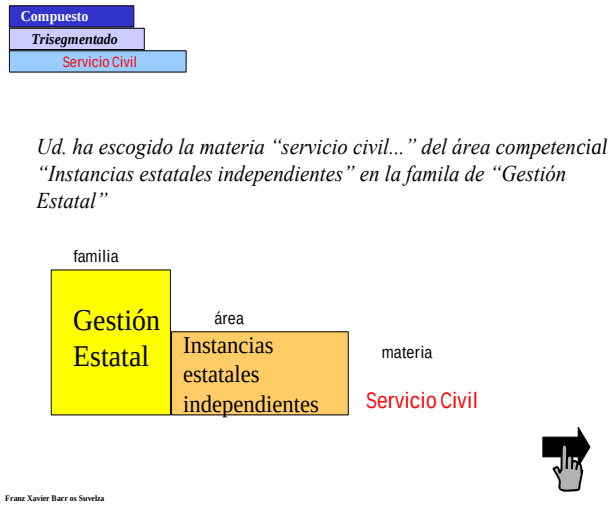


Franz Xa ier Barrios Su elza

Como se muestra en el ejercicio, se supone que dado el peso del nivel municipal, la opción es por un modo de Estado compuesto triterritorial. La legislación será por tanto posible en el nivel nacional, en el departamental y en el municipal. Sólo tomadas estas definiciones, se pasa a la selección de la materia competencial que se pretende asignar.

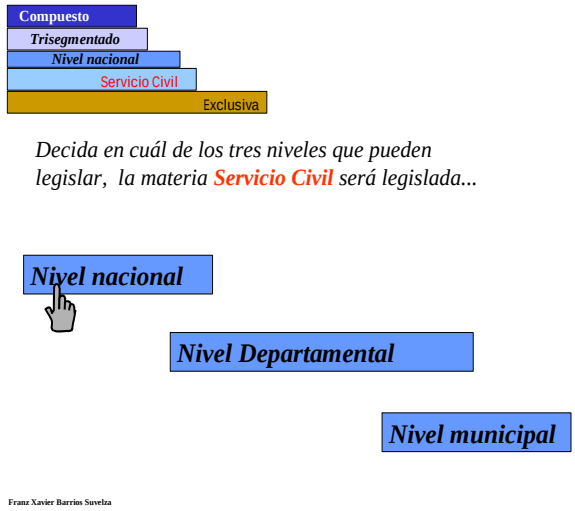


El programa informático subiría la base de datos el catálogo material que podría ser el detallado en el capítulo precedente compuesto de 130 materias. Se partirá del supuesto de haber elegido la materia “Servicio Civil”. El paquete nos mostraría la pertenencia familiar y de área correspondiente a la decisión tomada.

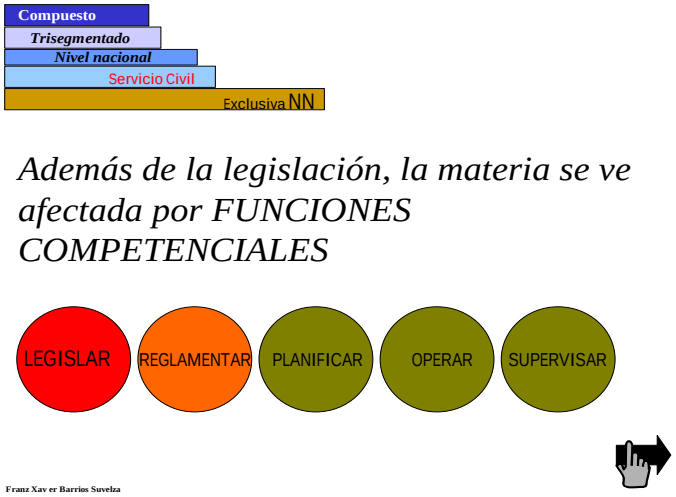


Como vimos en el sistema de llaves de asignación corresponde ahora tomar la segunda gran decisión cual es la de decidir si la materia será de legislación exclusiva de algún nivel; o será concurrente que es cuando en más de un nivel territorial legisla.

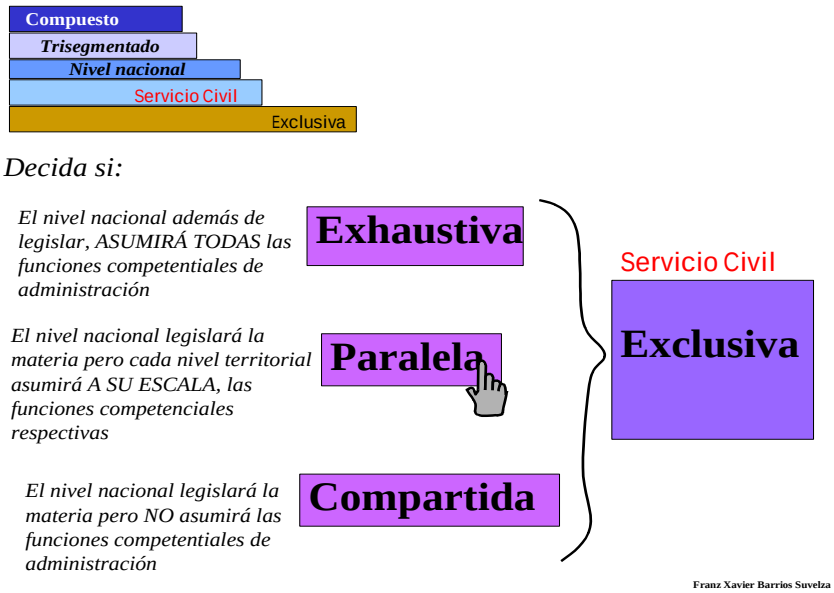
Tomada hipotéticamente la decisión de que en la materia "Servicio Civil" sólo un nivel legislará, corresponde ahora precisar cuál de los niveles será el beneficiado debido a que al haberse decidido arriba por un modo de Estado triterritorial, en principio, cualquiera de los tres niveles podría asumir la legislación sobre esta materia.



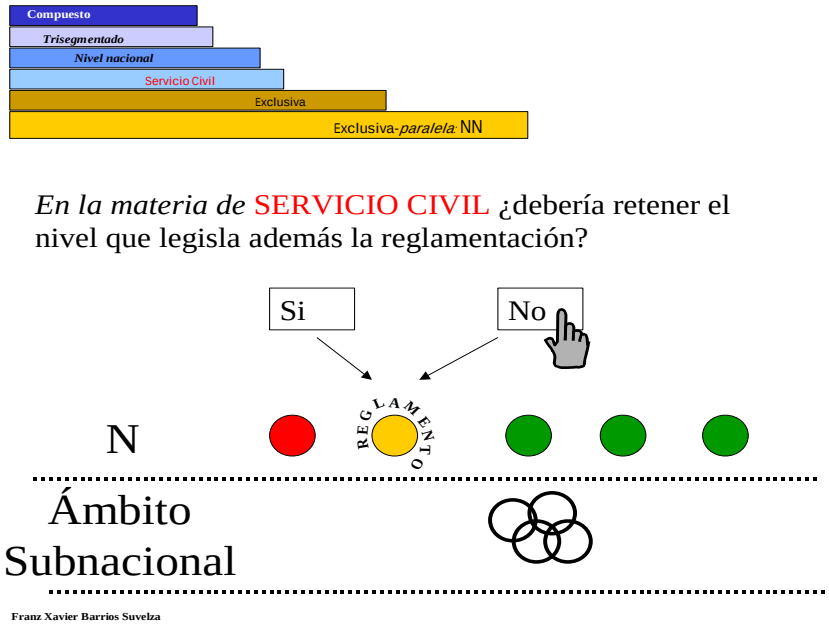
Suponemos que lo más apropiado es que sobre una materia como la del "Servicio Civil", legisle sólo el nivel nacional. Con ello debemos dar un tercer paso fundamental que es la transición hacia las distribución de las funciones competenciales por niveles territoriales, añadiendo inevitablemente, llaves más detalladas.



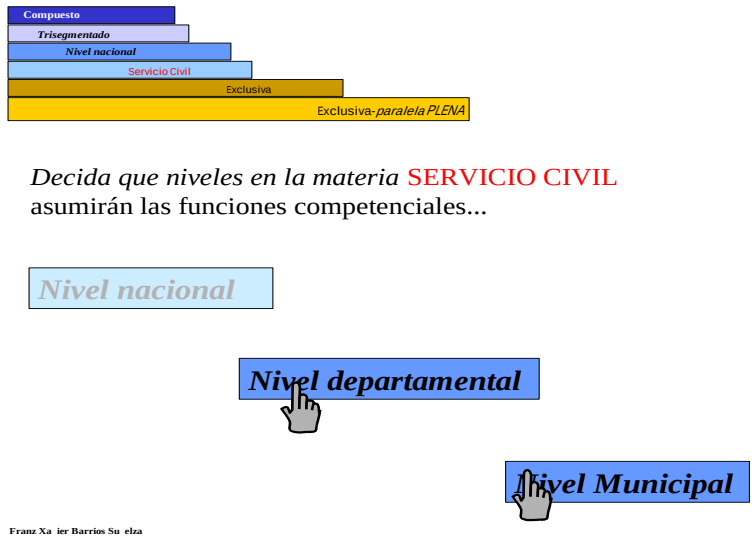
Sabemos por las explicaciones precedentes que la llave “exclusiva” puede presentarse en tres variantes: la exhaustiva, la paralela y la compartida. Debemos elegir una de estas variantes.



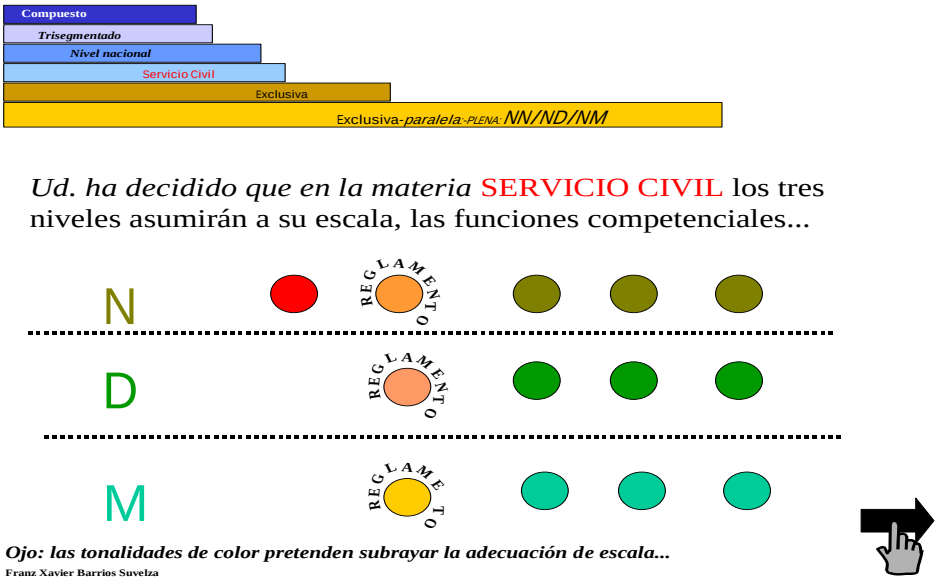
En el ejercicio se supone que por la peculiar naturaleza de la materia “Servicio Civil”, lo que corresponde es que se aplique la llave “paralela”. Con ello no hemos alterado el hecho de que sólo se legislará en el nivel nacional pero hemos tomado una decisión que obliga a que no sólo en el nivel que legisla, sino en algún nivel subnacional se produzcan acciones de la potestad administrativa. Una de las cuestiones que habrá que decidir antes de precisar cómo se repartirán las funciones competenciales subnacionalmente, es averiguar si en esta materia, deberá reservarse excepcionalmente el poder reglamentario en favor del nivel nacional. Si una tal reserva se justificara, se tendría la llave de asignación “parcial”. Sin embargo, en el ejercicio se parte de que tal reserva no es necesaria por lo que se tiene una asignación “plena”.



Queda ahora sí aclarar qué niveles participarán en la distribución de las funciones competenciales paralelamente asignadas.



Como se supone que los mismos municipios podrán reglamentar cuestiones de carrera administrativa adaptando a sus realidades la ley nacional –y ello vale para el departamento también– se elige tanto la escala departamental como la municipal. La asignación quedaría finalmente así:



Aplicando a las materias que se seleccionaron como parte de este estudio se llega a la siguiente tabla resumen.

PREPONDERANCIAS DE PODER TERRITORIAL	LLAVES DE ASIGNACIÓN COMPETENCIAL	MATERIAS COMPETENCIALES
PREPONDERANCIA NACIONAL	EXC EXH NN DELEGATIVA > ND	MINERÍA ELECTRICIDAD
	EXC EXH NN DELEGATIVA > ND>NM	PREVENCIÓN (INMUNIZACIONES...) VIGILANCIA EPIDEMEOLOGÍA
	EXC NN PARALELA PLENA > ND	CONTRALORIA* REGIMEN ELECTORAL* SERVICIO CIVIL NOTARÍAS
	EXC NN PARALELA PLENA > ND > NM	HACIENDA RECURSOS HÍDRICOS RIEGO PROTECCIÓN AMBIENTAL
	EXC NN COMP PARCIAL >NM	ABASTACIMIENTO DE AGUA ALCANTARILLADO
	EXC NN COMP PLENA >NM	VIVIENDA
	EXC NN COM ND REPARTIDA>NM	SERVICIOS HOSPITALARIOS DE PRIMER NIVEL SERVICIOS HOSPITALARIOS DE SEGUNDO NIVEL SERVICIOS HOSPITALRAIOS DE TERCER NIVEL
CONCURRENCIA NACIONAL Y SUBNACIONAL	CON PIR NN/ND COMPLETA	UNIVERSIDAD EDUCACIÓN PRE ESCOLAR EDUCACIÓN PRIMARIA EDUCACIÓN SECUNDARIA EDUCACIÓN ESPECIAL ENSEÑANZA TÉCNICA ENSEÑANZA DOCENTE ADOLESCENCIA NIÑEZ DISCAPACIDAD
	CON PAR NN/ND	INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA
	CON PAR NN > ND > NM	TURISMO TRANSPORTE CARRETERO
PREPONDERANCIA DEPARTAMENTAL	EXC ND Exh DELEGABLE > NM	AGRILCULTURA GANADERÍA GERIÁTRICOS RESIDENCIAS DE REHABILITACIÓN
	EXC EXH ND PRIVATIVA	INDUSTRIA MANUFACTURERA
	EXC ND Exh DELEGABLE > NM	GUARDERÍA ORFANATO CENTROS DE ACOGIDA INDIGENTES VULNERABLES
	EXC Exh ND COMPARTIDA > NM	ALIMENATIÓN ESTUDIANTIL

Como se puede observar en el cuadro resumen, se ha organizado la presentación mostrando las diferentes fuerzas que asumen los niveles territoriales. Hay casos de

preponderancia nacional, otro de preponderancia subnacional. Se muestra además las llaves de asignación que, como no podía ser de otra manera, pueden repetirse para varios racimos de materias. Existe un espacio intermedio donde, según este ejemplo, caería gran parte de las tareas educativas.

MODELO DE ARTICULADO CONSTITUCIONAL (CARLOS ALARCÓN M.)

DESCRIPCIÓN

Se han elaborado cinco modelos de articulado competencial sobre el régimen de distribución y asignación de competencias a los tres niveles de gobierno: Nacional, Departamental y Municipal.

El primer modelo asume un escenario de modo de Estado compuesto bajo la modalidad "Triterritorial", en el que los tres niveles de gobierno, Nacional, Departamental y Municipal, tienen la capacidad o aptitud de ser titulares de potestad legislativa, en el ámbito de las competencias específicamente reconocidas con este alcance.

El segundo modelo asume un escenario de modo de Estado compuesto bajo la modalidad "Biterritorial", en el que únicamente los niveles de gobierno Nacional y Departamental, tienen la capacidad o aptitud de ser titulares de potestad legislativa, en el ámbito de las competencias específicamente reconocidas con este alcance. En este enfoque, el nivel de gobierno Municipal no tiene reconocida la capacidad o aptitud para ser titular de potestad legislativa.

El tercer modelo asume un escenario de modo de Estado simple, en el que únicamente el nivel de gobierno Nacional tiene la capacidad o aptitud de ser titular de potestad legislativa, en el ámbito de las competencias específicamente reconocidas con este alcance. En este enfoque, los niveles de gobierno Departamental y Municipal no tienen reconocida la capacidad o aptitud para ser titulares de potestad legislativa. En esta versión los artículos que presentan modificaciones con relación a las versiones "Triterritorial" y "Biterritorial", han sido redactados en negrillas.

El cuarto modelo es una versión modificada del texto de articulado referido al modo de Estado compuesto bajo la modalidad "Triterritorial" en su versión pura de materias competenciales. Varía la presentación y sistemática del articulado; en lugar de redactarlo únicamente en función de las materias competenciales toma como criterio ordenador y clasificador de la redacción un modelo mixto de materias y niveles de gobierno. En esta versión no varían los contenidos y alcances de las temáticas reguladas en la versión pura de materias competenciales.

El quinto modelo es una versión modificada del texto de articulado referido al modo de Estado compuesto bajo la modalidad "Triterritorial" en su versión pura de materias competenciales. Varía la presentación y sistemática del articulado; en lugar de redactarlo únicamente en función de las materias competenciales toma como criterio ordenador y clasificador de la redacción un modelo puro de niveles de gobierno. En

esta versión no varían los contenidos y alcances de las temáticas reguladas en la versión pura de materias competenciales.

En todos los modelos se han incluido disposiciones generales sobre distintos aspectos centrales de la descentralización y desconcentración y, en especial, sobre convenios públicos entre niveles de gobierno, con rango constitucional, como una técnica constitucional nueva que permite adaptar fácilmente el texto constitucional a los requerimientos y necesidades que se presenten en el ejercicio de las competencias inicialmente programadas y que demandan modificaciones al texto constitucional original, en aquellos aspectos que como la reglamentación y operación no conllevan un cambio estructural en la asignación de las competencias, como sería una modificación a la competencia legislativa que, por su naturaleza y dimensión, requeriría un cambio mediante el procedimiento ordinario de reforma constitucional.

ARTICULADO MODO DE ESTADO COMPUESTO TRITERRITORIAL

MODELO DE ARTICULADO CONSTITUCIONAL

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS

MODO DE ESTADO COMPUESTO TRITERRITORIAL

TITULO I

FAMILIA COMPETENCIAL

GESTION ESTATAL

CAPITULO I

AREA COMPETENCIAL

SISTEMAS INDEPENDIENTES DE CONTROL, REGULACION Y JUSTICIA

ARTICULO 1.- (SISTEMA DE CONTROL FISCAL).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas del Sistema de Control Fiscal.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas del Sistema de Control Fiscal de los servidores públicos nacionales.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar [99] y operar políticas del Sistema de Control Fiscal de los Servidores Públicos Departamentales y Municipales.

---

[99] *Tratándose de órganos constitucionales independientes, la reglamentación de la política legislativa puede emanar del propio órgano de control fiscal establecido en el Departamento y no necesariamente tiene que ser promulgada por el Poder Ejecutivo Departamental.*

- Competencia exclusiva, paralela (NN – ND) –

ARTICULO 2.- (SISTEMA ELECTORAL).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar y reglamentar políticas del Sistema Electoral.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para operar políticas del Sistema Electoral en la elección de autoridades nacionales y en las consultas ciudadanas de alcance nacional.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas del Sistema Electoral en la elección de autoridades departamentales y municipales y en las consultas ciudadanas de alcance departamental y municipal.

- Competencia exclusiva, compartida, parcial, paralela (NN – ND) -

ARTICULO 3.- (SISTEMA DEL SERVICIO CIVIL).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas del Sistema del Servicio Civil.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas del Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos nacionales y el control independiente de las decisiones definitivas sobre ingreso, promoción, sanciones disciplinarias y egreso de la carrera administrativa del nivel nacional y departamental.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas del Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos departamentales y el control independiente de las decisiones definitivas sobre ingreso, promoción, sanciones disciplinarias y egreso de la carrera administrativa del nivel municipal.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas del Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos municipales.

- Competencia exclusiva, paralela (NN – ND – NM) -

ARTICULO 4.- (SISTEMA DE NOTARIAS).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar y reglamentar políticas del Sistema de Notarías.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para operar políticas del Sistema de Notarías para la fe pública y registro de los actos y contratos estatales de alcance nacional.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas del Sistema de Notarías para la fe pública y registro de los actos y contratos estatales de alcance departamental.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas del Sistema de Notarías para la fe pública y registro de los actos y contratos privados y estatales de alcance municipal.

- Competencia exclusiva, compartida, parcial, paralela (NN – ND – NM) –

CAPITULO II

AREA COMPETENCIAL

ASUNTOS FINANCIEROS Y FISCALES

ARTICULO 5.- (HACIENDA).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal nacional.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal departamental.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal municipal.

- Competencia exclusiva, paralela (NN – ND – NM) -

TITULO II

FAMILIA COMPETENCIAL

ECONOMIA Y MEDIO AMBIENTE

CAPITULO I

AREA COMPETENCIAL

ECONOMIA

ARTICULO 6.- (AGRICULTURA).

I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de agricultura.

II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de agricultura por delegación del nivel de Gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (ND – NM/d) –

ARTICULO 7.- (GANADERIA).

I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de ganadería.

II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de ganadería por delegación del nivel de Gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (ND – NM/d) –

ARTICULO 8.- (MINERIA).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de minería.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de minería por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de minería por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (NN – ND/d – NM/d) –

ARTICULO 9.- (RIEGO Y RECURSOS HIDRICOS).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua que abarcan dos o más jurisdicciones departamentales.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua comprendidas en su totalidad dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.

El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos de alcance nacional por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de

infraestructura y fuentes de agua comprendidas en su totalidad dentro de su jurisdicción municipal.

El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos de alcance nacional o departamental por delegación del nivel de Gobierno Nacional o Departamental.

- Competencia exclusiva, paralela, delegativa (NN – ND – ND/d – NM – NM/d) -

ARTICULO 10.- (MANUFACTURA). El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de industria manufacturera.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, privativa (ND) –

ARTICULO 11.- (TURISMO).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados en dos o más jurisdicciones departamentales.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados exclusivamente dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados exclusivamente dentro de su jurisdicción municipal.

- Competencia concurrente, paralela, plena, completa (NN – ND – NM) –

ARTICULO 12.- (CAMINOS).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de caminos sobre redes viales que atraviesan dos o más jurisdicciones departamentales.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de caminos sobre redes viales ubicadas en toda su extensión dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de caminos sobre redes viales ubicadas en toda su extensión dentro de su jurisdicción municipal.

- Competencia concurrente, paralela, plena, completa (NN – ND – NM) –

ARTICULO 13.- (ELECTRICIDAD).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de generación, transmisión y distribución de electricidad.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de electricidad por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de electricidad por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (NN – ND/d – NM/d) –

CAPITULO II

AREA COMPETENCIAL

MEDIO AMBIENTE

ARTICULO 14.- (PROTECCION AMBIENTAL).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas ambientales sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos abarquen dos o más jurisdicciones departamentales.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos se produzcan de manera predominante dentro de su jurisdicción departamental y en el ámbito de dos o más jurisdicciones municipales.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos se produzcan de manera predominante dentro de su jurisdicción municipal.

- Competencia exclusiva, paralela (NN – ND – NM) -

TITULO III

FAMILIA COMPETENCIAL

SOCIEDAD Y CULTURA

CAPITULO I

AREA COMPETENCIAL

EDUCACION

ARTICULO 15.- (EDUCACION).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas básicas de Educación Preescolar, Primaria, Secundaria, Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, en el marco de las políticas básicas, políticas de desarrollo de la Educación Preescolar, Primaria, Secundaria, Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.

El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de Educación Preescolar, Primaria, Secundaria, Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.

El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de Educación Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria.

- Competencia concurrente, piramidal, plena, repartida (NN – ND - NM) -

ARTICULO 16.- (INVESTIGACION CIENTIFICA).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de investigación científica sobre seguridad y defensa nacional, energía atómica o nuclear, salud pública y otros intereses estratégicos de alcance nacional definidos conforme a Ley.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de investigación científica sobre desarrollo económico y social.

- Competencia concurrente, paralela, plena, completa (NN - ND) –

ARTICULO 17.- (ALIMENTACION ESTUDIANTIL).

I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar políticas de alimentación en los establecimientos educativos.

II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas de alimentación en los establecimientos educativos.

- Competencia exclusiva, compartida, plena, completa (ND – NM) -

CAPITULO II

AREA COMPETENCIAL

SALUD

ARTICULO 18.- (SERVICIOS HOSPITALARIOS).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de servicios hospitalarios de primer, segundo y tercer nivel.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar políticas de servicios hospitalarios de primer, segundo y tercer nivel.

El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de servicios hospitalarios de segundo y tercer nivel.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de servicios hospitalarios de primer nivel.

El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de servicios hospitalarios de segundo y tercer nivel por delegación del nivel de Gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, compartida, plena, repartida (NN – ND- NM) -

ARTICULO 19.- (ESTABLECIMIENTOS ESPECIALES DE SALUD).

I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de establecimientos geriátricos y residencias de convalecencia y rehabilitación.

II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de establecimientos geriátricos y residencias de convalecencia y rehabilitación por delegación del nivel de gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (ND – NM/d) -

ARTICULO 20.- (MEDIDAS ESPECIALES DE SALUD).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (NN – ND/d – NM/d) –

ARTICULO 21.- (SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar y reglamentar políticas de servicios de provisión de agua potable y alcantarillado.

II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de servicios de provisión de agua potable y alcantarillado.

Competencia exclusiva, compartida, parcial (NN – NM) -

CAPITULO III

AREA COMPETENCIAL

GESTION SOCIAL

ARTICULO 22.- (GENERO Y GENERACIONAL).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas básicas de protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, en el marco de las políticas básicas, políticas de desarrollo de protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.

El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de protección social por razones de género, generacionales y discapacidad por delegación del nivel de Gobierno Departamental.

- Competencia concurrente, piramidal, plena, completa, delegativa (NN – ND – NM/d) -

ARTICULO 23.- (VIVIENDA).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas sociales de vivienda.

II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas sociales de vivienda.

- Competencia exclusiva, compartida, plena, completa (NN – NM) -

ARTICULO 24.- (GRUPOS VULNERABLES).

I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de protección social de grupos vulnerables por razones de indigencia, adicción, abandono, refugio y otras que coloquen a las personas en situación de desamparo o riesgo para su vida o salud .

II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de protección social de grupos vulnerables por razones de indigencia, adicción, abandono, refugio y otras que coloquen a las personas en situación de desamparo o riesgo para su vida o salud por delegación del nivel de Gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (ND – NM/d) -

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA .- (AUTONOMIA)

I. Los niveles de gobierno nacional, departamental y municipal son políticamente autónomos.

II. Los tres niveles de gobierno tienen potestad legislativa en el ámbito de sus respectivas competencias, con el mismo rango y valor constitucional. Su autonomía política además comprende:

a) Elección directa mediante sufragio popular de sus autoridades políticas sin intervención de otro nivel territorial.

b) Núcleo de competencias constitucionalmente garantizado.

c) Sanción de sus Estatutos de Gobierno sin intervención de otro nivel territorial. El Tribunal Constitucional es el órgano competente para el control preventivo de esta normativa, antes de su entrada en vigencia.

d) Recursos financieros propios.

e) Independencia de otro nivel territorial en la resolución de controversias derivadas de la asignación o ejercicio de competencias. El Tribunal Constitucional es el órgano competente para resolver estas controversias.

f) Órganos propios de control fiscal y de la carrera administrativa.

SEGUNDA.- (FUNCIONES COMPETENCIALES). El nivel de gobierno que tenga asignada la función competencial de reglamentación ejercerá las funciones de planificación y supervisión, salvo disposición legal expresa en contrario.

TERCERA.- (DESCONCENTRACION).

I. Los niveles de gobierno departamental y municipal podrán establecer en sus Estatutos de Gobierno bases para procesos de desconcentración dinámica y estructural.

II. Las entidades territoriales desconcentradas de los niveles de gobierno departamental y municipal tendrán:

a) Un ámbito material de competencias transferidas por el respectivo nivel de gobierno.

b) Potestad para designar directamente a sus autoridades políticas mediante sufragio universal.

c) Autonomía de reglamentación y operación de las competencias desconcentradas, sujeta únicamente al control de legalidad por el respectivo nivel de gobierno.

d) Recursos financieros para el ejercicio de las competencias desconcentradas asignados por el respectivo nivel de gobierno.

CUARTA.- (CONVENIOS PUBLICOS).

I. Los niveles de gobierno podrán celebrar Convenios Públicos para modificar las competencias de reglamentar y operar establecidas en los artículos precedentes. Los Convenios Públicos no podrán modificar las competencias de legislar.

II. En el Convenio Público intervendrán todos los niveles de gobierno a los que corresponda la respectiva competencia. Serán negociados y firmados por los órganos ejecutivos de los respectivos niveles y aprobados por sus órganos legislativos para su entrada en vigencia.

III. Los Convenios Públicos sobre competencias tendrán jerarquía constitucional.

MODO DE ESTADO COMPUESTO BITERRITORIAL

MODELO DE ARTICULADO CONSTITUCIONAL

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS

MODO DE ESTADO COMPUESTO BITERRITORIAL

TITULO I

FAMILIA COMPETENCIAL

GESTION ESTATAL

CAPITULO I

AREA COMPETENCIAL

SISTEMAS INDEPENDIENTES DE CONTROL, REGULACION Y JUSTICIA

ARTICULO 1.- (SISTEMA DE CONTROL FISCAL).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas del Sistema de Control Fiscal.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas del Sistema de Control Fiscal de los servidores públicos nacionales.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas del Sistema de Control Fiscal de los Servidores Públicos Departamentales y Municipales.

- Competencia exclusiva, paralela (NN – ND) –

ARTICULO 2.- (SISTEMA ELECTORAL).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar y reglamentar políticas del Sistema Electoral.

II. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para operar políticas del Sistema Electoral en la elección de autoridades nacionales y en las consultas ciudadanas de alcance nacional.

III. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas del Sistema Electoral en la elección de autoridades departamentales y municipales y en las consultas ciudadanas de alcance departamental y municipal.

- Competencia exclusiva, compartida, parcial, paralela (NN – ND) -

ARTICULO 3.- (SISTEMA DEL SERVICIO CIVIL).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas del Sistema del Servicio Civil.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas del Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos nacionales y el control independiente de las decisiones definitivas sobre ingreso, promoción, sanciones disciplinarias y egreso de la carrera administrativa del nivel nacional y departamental.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas del Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos departamentales y el control y el control independiente de las decisiones definitivas sobre ingreso, promoción, sanciones disciplinarias y egreso de la carrera administrativa del nivel municipal.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas del Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos municipales.

- Competencia exclusiva, paralela (NN – ND – NM) -

ARTICULO 4.- (SISTEMA DE NOTARIAS).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar y reglamentar políticas del Sistema de Notarías.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para operar políticas del Sistema de Notarías para la fe pública y registro de los actos y contratos estatales de alcance nacional.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas del Sistema de Notarías para la fe pública y registro de los actos y contratos estatales de alcance departamental.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas del Sistema de Notarías para la fe pública y registro de los actos y contratos privados y estatales de alcance municipal.

- Competencia exclusiva, compartida, parcial, paralela (NN – ND – NM) –

CAPITULO II

AREA COMPETENCIAL

ASUNTOS FINANCIEROS Y FISCALES

ARTICULO 5.- (HACIENDA).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal nacional.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal departamental.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal municipal.

- Competencia exclusiva, paralela (NN – ND – NM) –

TITULO II

FAMILIA COMPETENCIAL

ECONOMIA Y MEDIO AMBIENTE

CAPITULO I

AREA COMPETENCIAL

ECONOMIA

ARTICULO 6.- (AGRICULTURA).

I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de agricultura.

II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de agricultura por delegación del nivel de Gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (ND – NM/d) –

ARTICULO 7.- (GANADERIA).

I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de ganadería.

II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de ganadería por delegación del nivel de Gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (ND – NM/d) –

ARTICULO 8.- (MINERIA).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de minería.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de minería por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de minería por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (NN – ND/d – NM/d) –

ARTICULO 9.- (RIEGO Y RECURSOS HIDRICOS).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua que abarcan dos o más jurisdicciones departamentales.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua comprendidas en su totalidad dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.

El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos de alcance nacional por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua comprendidas en su totalidad dentro de su jurisdicción municipal.

El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos de alcance nacional o departamental por delegación del nivel de Gobierno Nacional o Departamental.

- Competencia exclusiva, paralela, delegativa (NN – ND – ND/d – NM – NM/d) -

ARTICULO 10.- (MANUFACTURA). El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de industria manufacturera.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, privativa (ND) –

ARTICULO 11.- (TURISMO).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados en dos o más jurisdicciones departamentales.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados exclusivamente dentro de su jurisdicción departamental.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados exclusivamente dentro de su jurisdicción municipal por delegación del nivel de gobierno Departamental.

- Competencia concurrente, paralela, plena, completa, delegativa (NN – ND – NM/d)

ARTICULO 12.- (CAMINOS).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de caminos sobre redes viales que atraviesan dos o más jurisdicciones departamentales.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar políticas de caminos sobre redes viales ubicadas en toda su extensión dentro de su jurisdicción departamental.

El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de caminos sobre redes viales ubicadas en toda su extensión dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas de caminos sobre redes viales ubicadas en toda su extensión dentro de su jurisdicción municipal.

- Competencia concurrente, paralela, plena, completa (NN – ND – NM)

ARTICULO 13.- (ELECTRICIDAD).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de generación, transmisión y distribución de electricidad.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de electricidad por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de electricidad por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (NN – ND/d – NM/d) –

CAPITULO II

AREA COMPETENCIAL

MEDIO AMBIENTE

ARTICULO 14.- (PROTECCION AMBIENTAL).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas ambientales sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos abarquen dos o más jurisdicciones departamentales.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos se produzcan de manera predominante dentro de su jurisdicción departamental y en el ámbito de dos o más jurisdicciones municipales.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos se produzcan de manera predominante dentro de su jurisdicción municipal.

- Competencia exclusiva, paralela (NN – ND – NM) -

TITULO III

FAMILIA COMPETENCIAL

SOCIEDAD Y CULTURA

CAPITULO I

AREA COMPETENCIAL

EDUCACION

ARTICULO 15.- (EDUCACION).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas básicas de Educación Preescolar, Primaria, Secundaria, Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, en el marco de las políticas básicas, políticas de desarrollo de la Educación Preescolar, Primaria, Secundaria, Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.

El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar políticas de Educación Preescolar, Primaria, Secundaria, Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.

El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de Educación Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria.

- Competencia concurrente, piramidal, plena, repartida (NN – ND - NM) -

ARTICULO 16.- (INVESTIGACION CIENTIFICA).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de investigación científica sobre seguridad y defensa nacional, energía atómica o nuclear, salud pública y otros intereses estratégicos de alcance nacional definidos conforme a Ley.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de investigación científica sobre desarrollo económico y social.

- Competencia concurrente, paralela, plena, completa (NN - ND) –

ARTICULO 17.- (ALIMENTACION ESTUDIANTIL).

I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar políticas de alimentación en los establecimientos educativos.

II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas de alimentación en los establecimientos educativos.

- Competencia exclusiva, compartida, plena, completa (ND – NM) -

CAPITULO II

AREA COMPETENCIAL

SALUD

ARTICULO 18.- (SERVICIOS HOSPITALARIOS).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de servicios hospitalarios de primer, segundo y tercer nivel.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar políticas de servicios hospitalarios de primer, segundo y tercer nivel.

El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de servicios hospitalarios de segundo y tercer nivel.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de servicios hospitalarios de primer nivel.

El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de servicios hospitalarios de segundo y tercer nivel por delegación del nivel de Gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, compartida, plena, repartida (NN – ND- NM) -

ARTICULO 19.- (ESTABLECIMIENTOS ESPECIALES DE SALUD).

I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de establecimientos geriátricos y residencias de convalecencia y rehabilitación.

II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de establecimientos geriátricos y residencias de convalecencia y rehabilitación por delegación del nivel de gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (ND – NM/d) -

ARTICULO 20.- (MEDIDAS ESPECIALES DE SALUD).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (NN – ND/d – NM/d) –

ARTICULO 21.- (SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar y reglamentar políticas de servicios de provisión de agua potable y alcantarillado.

II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de servicios de provisión de agua potable y alcantarillado.

- Competencia exclusiva, compartida, parcial (NN – NM) -

CAPITULO III

AREA COMPETENCIAL

GESTION SOCIAL

ARTICULO 22.- (GENERO Y GENERACIONAL).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas básicas de protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, en el marco de las políticas básicas, políticas de desarrollo de protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.

El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de protección social por razones de género, generacionales y discapacidad por delegación del nivel de Gobierno Departamental.

- Competencia concurrente, piramidal, plena, completa, delegativa (NN – ND – NM/d) –

ARTICULO 23.- (VIVIENDA).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas sociales de vivienda.

II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas sociales de vivienda.

- Competencia exclusiva, compartida, plena, completa (NN – NM) -

ARTICULO 24.- (GRUPOS VULNERABLES).

I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de protección social de grupos vulnerables por razones de indigencia, adicción, abandono, refugio y otras que coloquen a las personas en situación de desamparo o riesgo para su vida o salud .

II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de protección social de grupos vulnerables por razones de indigencia, adicción, abandono, refugio y otras que coloquen a las personas en situación de desamparo o riesgo para su vida o salud por delegación del nivel de Gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (ND – NM/d) -

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA .- (AUTONOMIA)

I. Los niveles de gobierno nacional y departamental son políticamente autónomos.

II. Los dos niveles de gobierno tienen potestad legislativa en el ámbito de sus respectivas competencias, con el mismo rango y valor constitucional. Su autonomía política además comprende:

a) Elección directa mediante sufragio popular de sus autoridades políticas sin intervención de otro nivel territorial.

b) Núcleo de competencias constitucionalmente garantizado.

c) Sanción de sus Estatutos de Gobierno sin intervención de otro nivel territorial. El Tribunal Constitucional es el órgano competente para el control preventivo de esta normativa, antes de su entrada en vigencia.

d) Recursos financieros propios.

e) Independencia de otro nivel territorial en la resolución de controversias derivadas de la asignación o ejercicio de competencias. El Tribunal Constitucional es el órgano competente para resolver estas controversias.

f) Órganos propios de control fiscal y de la carrera administrativa.

SEGUNDA.- (FUNCIONES COMPETENCIALES). El nivel de gobierno que tenga asignada la función competencial de reglamentación ejercerá las funciones de planificación y supervisión, salvo disposición legal expresa en contrario.

TERCERA.- (DESCONCENTRACION).

I. El nivel de gobierno departamental podrá establecer en su Estatuto de Gobierno bases para procesos de desconcentración dinámica y estructural.

II. Las entidades territoriales desconcentradas del nivel de gobierno departamental tendrán:

a) Un ámbito material de competencias transferidas por el respectivo nivel de gobierno.

b) Potestad para designar directamente a sus autoridades políticas mediante sufragio universal.

c) Autonomía de reglamentación y operación de las competencias desconcentradas, sujeta únicamente al control de legalidad por el respectivo nivel de gobierno.

d) Recursos financieros para el ejercicio de las competencias desconcentradas asignados por el respectivo nivel de gobierno.

CUARTA.- (CONVENIOS PUBLICOS).

I. Los niveles de gobierno podrán celebrar Convenios Públicos para modificar las competencias de reglamentar y operar establecidas en los artículos precedentes. Los Convenios Públicos no podrán modificar las competencias de legislar.

II. En el Convenio Público intervendrán todos los niveles de gobierno a los que corresponda la respectiva competencia. Serán negociados y firmados por los órganos ejecutivos de los respectivos niveles y aprobados por sus órganos legislativos para su entrada en vigencia.

III. Los Convenios Públicos sobre competencias tendrán jerarquía constitucional.

MODO DE ESTADO SIMPLE

MODELO DE ARTICULADO CONSTITUCIONAL

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS

MODO DE ESTADO SIMPLE[100]

TITULO I

FAMILIA COMPETENCIAL

---

[100] *Como novedad a nuestra tradición constitucional que reserva en nuestro Estado simple la potestad reglamentaria al Poder Ejecutivo Nacional, en el nuevo modelo de Estado simple pensado en este informe la potestad de reglamentación de una Ley Nacional se la adjudica indistintamente al nivel departamental o municipal según el tipo de competencia.*

GESTION ESTATAL

CAPITULO I

AREA COMPETENCIAL

SISTEMAS INDEPENDIENTES DE CONTROL, REGULACION Y JUSTICIA

ARTICULO 1.- (SISTEMA DE CONTROL FISCAL).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas del Sistema de Control Fiscal.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas del Sistema de Control Fiscal de los servidores públicos nacionales.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas del Sistema de Control Fiscal de los Servidores Públicos Departamentales y Municipales.

- Competencia exclusiva, paralela (NN – ND) –

ARTICULO 2.- (SISTEMA ELECTORAL).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar y reglamentar políticas del Sistema Electoral.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para operar políticas del Sistema Electoral en la elección de autoridades nacionales y en las consultas ciudadanas de alcance nacional.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas del Sistema Electoral en la elección de autoridades departamentales y municipales y en las consultas ciudadanas de alcance departamental y municipal.

- Competencia exclusiva, parcial, paralela (NN – ND) -

ARTICULO 3.- (SISTEMA DEL SERVICIO CIVIL).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas del Sistema del Servicio Civil.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas del Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos nacionales y el control independiente de las decisiones definitivas sobre ingreso, promoción, sanciones disciplinarias y egreso de la carrera administrativa del nivel nacional y departamental.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas del Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos

departamentales y el control y el control independiente de las decisiones definitivas sobre ingreso, promoción, sanciones disciplinarias y egreso de la carrera administrativa del nivel municipal.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas del Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos municipales.

- Competencia exclusiva, paralela (NN – ND – NM) -

ARTICULO 4.- (SISTEMA DE NOTARIAS).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar y reglamentar políticas del Sistema de Notarías.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para operar políticas del Sistema de Notarías para la fe pública y registro de los actos y contratos estatales de alcance nacional.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas del Sistema de Notarías para la fe pública y registro de los actos y contratos estatales de alcance departamental.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas del Sistema de Notarías para la fe pública y registro de los actos y contratos privados y estatales de alcance municipal.

- Competencia exclusiva, parcial, paralela (NN – ND – NM) –

CAPITULO II

AREA COMPETENCIAL

ASUNTOS FINANCIEROS Y FISCALES

ARTICULO 5.- (HACIENDA).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal nacional.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal departamental.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal municipal.

- Competencia exclusiva, paralela (NN – ND – NM) -

TITULO II

FAMILIA COMPETENCIAL

ECONOMIA Y MEDIO AMBIENTE

CAPITULO I

AREA COMPETENCIAL

ECONOMIA

ARTICULO 6.- (AGRICULTURA).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de agricultura.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de agricultura.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de agricultura por delegación del nivel de Gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, compartida, delegativa (NN – ND - NM/d) –

ARTICULO 7.- (GANADERIA).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de ganadería.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de ganadería.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de ganadería por delegación del nivel de Gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, compartida, delegativa (NN - ND – NM/d) –

ARTICULO 8.- (MINERIA).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de minería.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de minería por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de minería por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (NN – ND/d – NM/d) –

ARTICULO 9.- (RIEGO Y RECURSOS HIDRICOS).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua que abarcan dos o más jurisdicciones departamentales.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua comprendidas en su totalidad dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.

El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos de alcance nacional por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua comprendidas en su totalidad dentro de su jurisdicción municipal.

IV. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos de alcance nacional o departamental por delegación del nivel de Gobierno Nacional o Departamental.

- Competencia exclusiva, paralela, delegativa (NN – ND – ND/d – NM – NM/d) -

ARTICULO 10.- (MANUFACTURA).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de industria manufacturera.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de industria manufacturera.

- exclusiva, compartida, plena, completa (NN - ND) –

ARTICULO 11.- (TURISMO).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de turismo.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas de turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados en dos o más jurisdicciones departamentales.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados exclusivamente dentro de su jurisdicción departamental.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados exclusivamente dentro de su jurisdicción municipal, por delegación del nivel de gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, paralela, plena, completa, delegativa (NN – ND – NM/d) –

ARTICULO 12.- (CAMINOS).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de caminos.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas de caminos sobre redes viales que atraviesan dos o más jurisdicciones departamentales.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de caminos sobre redes viales ubicadas en toda su extensión dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas de caminos sobre redes viales ubicadas en toda su extensión dentro de su jurisdicción municipal.

- Competencia exclusiva, paralela, plena, completa (NN – ND – NM) –

ARTICULO 13.- (ELECTRICIDAD).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de generación, transmisión y distribución de electricidad.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de electricidad por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de electricidad por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (NN – ND/d – NM/d) –

CAPITULO II

AREA COMPETENCIAL

MEDIO AMBIENTE

ARTICULO 14.- (PROTECCION AMBIENTAL).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas ambientales sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos abarquen dos o más jurisdicciones departamentales.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos se produzcan de manera predominante dentro de su jurisdicción departamental y en el ámbito de dos o más jurisdicciones municipales.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos se produzcan de manera predominante dentro de su jurisdicción municipal.

- Competencia exclusiva, paralela (NN – ND – NM) -

TITULO III

FAMILIA COMPETENCIAL

SOCIEDAD Y CULTURA

CAPITULO I

AREA COMPETENCIAL

EDUCACION

ARTICULO 15.- (EDUCACION).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de Educación Preescolar, Primaria, Secundaria, Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar políticas de Educación Preescolar, Primaria, Secundaria, Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.

El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de Educación Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria.

- Competencia exclusiva, compartida, plena, repartida (NN – ND - NM) -

ARTICULO 16.- (INVESTIGACION CIENTIFICA).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de investigación científica.

El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia reglamentar y operar políticas de investigación científica sobre seguridad y defensa nacional, energía atómica o nuclear, salud pública y otros intereses estratégicos de alcance nacional definidos conforme a Ley.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de investigación científica sobre desarrollo económico y social.

- Competencia exclusiva, paralela, plena, completa (NN - ND) –

ARTICULO 17.- (ALIMENTACION ESTUDIANTIL).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de alimentación en los establecimientos educativos.

II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas de alimentación en los establecimientos educativos.

- Competencia exclusiva, compartida, plena, completa (NN – NM) -

CAPITULO II

AREA COMPETENCIAL

SALUD

ARTICULO 18.- (SERVICIOS HOSPITALARIOS).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de servicios hospitalarios de primer, segundo y tercer nivel.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar políticas de servicios hospitalarios de primer, segundo y tercer nivel.

El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de servicios hospitalarios de segundo y tercer nivel.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de servicios hospitalarios de primer nivel.

El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de servicios hospitalarios de segundo y tercer nivel por delegación del nivel de Gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, compartida, plena, repartida (NN – ND- NM) -

ARTICULO 19.- (ESTABLECIMIENTOS ESPECIALES DE SALUD).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de establecimientos geriátricos y residencias de convalecencia y rehabilitación.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de establecimientos geriátricos y residencias de convalecencia y rehabilitación.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de establecimientos geriátricos y residencias de convalecencia y rehabilitación por delegación del nivel de gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, compartida, plena, completa, delegativa (NN - ND – NM/d)

ARTICULO 20.- (MEDIDAS ESPECIALES DE SALUD).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

- Competencia exclusiva, exhaustiva, delegativa (NN – ND/d – NM/d) –

ARTICULO 21.- (SERVICIOS DE AGUA Y ALCANTARILLADO).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar y reglamentar políticas de servicios de provisión de agua potable y alcantarillado.

II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de servicios de provisión de agua potable y alcantarillado.

- Competencia exclusiva, compartida, parcial (NN – NM) -

CAPITULO III

AREA COMPETENCIAL

GESTION SOCIAL

ARTICULO 22.- (GENERO Y GENERACIONAL).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de protección social por razones de género, generacionales y discapacidad por delegación del nivel de Gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, compartida, plena, completa, delegativa (NN – ND – NM/d)

ARTICULO 23.- (VIVIENDA).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas sociales de vivienda.

II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas sociales de vivienda.

Competencia exclusiva, compartida, plena, completa (NN – NM) -

ARTICULO 24.- (GRUPOS VULNERABLES).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de protección social de grupos vulnerables por razones de indigencia, adicción, abandono, refugio y otras que coloquen a las personas en situación de desamparo o riesgo para su vida o salud.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de protección social de grupos vulnerables por razones de indigencia, adicción, abandono, refugio y otras que coloquen a las personas en situación de desamparo o riesgo para su vida o salud.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas de protección social de grupos vulnerables por razones de indigencia, adicción, abandono, refugio y otras que coloquen a las personas en situación de desamparo o riesgo para su vida o salud por delegación del nivel de Gobierno Departamental.

- Competencia exclusiva, compartida, plena, completa, delegativa (ND – NM/d) –

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS

MODO DE ESTADO TRITERRITORIAL

(VERSION POR MATERIAS Y NIVELES DE GOBIERNO)

TITULO I

FAMILIA COMPETENCIAL

GESTION ESTATAL

CAPITULO I

AREA COMPETENCIAL

SISTEMAS INDEPENDIENTES DE CONTROL, REGULACION Y JUSTICIA

ARTICULO 1.- (GOBIERNO NACIONAL).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar las siguientes políticas:

a) Sistema de Control Fiscal.

b) Sistema Electoral.

c) Sistema del Servicio Civil.

d) Sistema de Notarías.

II. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar las siguientes materias:

a) Sistema de Control Fiscal de los Servidores Públicos Nacionales.

b) Sistema Electoral.

c) Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos nacionales y el control independiente de las decisiones definitivas sobre ingreso, promoción, sanciones disciplinarias y egreso de la carrera administrativa del nivel nacional y departamental.

d) Sistema de Notarías.

III. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para operar las siguientes materias:

a) Sistema de Control Fiscal de los Servidores Públicos Nacionales.

b) Sistema Electoral en la elección de autoridades nacionales y en las consultas ciudadanas de alcance nacional.

c) Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos nacionales y el control independiente de las decisiones definitivas sobre ingreso, promoción, sanciones disciplinarias y egreso de la carrera administrativa del nivel nacional y departamental.

d) Sistema de Notarías para la fe pública y registro de los actos y contratos estatales de alcance nacional.

ARTICULO 2.- (GOBIERNO DEPARTAMENTAL)

I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar las siguientes políticas:

a) Sistema de Control Fiscal de los Servidores Públicos Departamentales y Municipales.

b) Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos departamentales y el control y el control independiente de las decisiones definitivas sobre ingreso, promoción, sanciones disciplinarias y egreso de la carrera administrativa del nivel municipal.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar las siguientes políticas:

a) Sistema de Control Fiscal de los Servidores Públicos Departamentales y Municipales.

b) Sistema Electoral en la elección de autoridades departamentales y municipales y en las consultas ciudadanas de alcance departamental y municipal.

c) Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos departamentales y el control y el control independiente de las decisiones definitivas sobre ingreso, promoción, sanciones disciplinarias y egreso de la carrera administrativa del nivel municipal.

d) Sistema de Notarías para la fe pública y registro de los actos y contratos estatales de alcance departamental.

ARTICULO 3.- (GOBIERNO MUNICIPAL).

I. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar políticas del Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos municipales.

II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar las siguientes políticas:

a) Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos municipales.

b) Sistema de Notarías para la fe pública y registro de los actos y contratos privados y estatales de alcance municipal.

CAPITULO II

AREA COMPETENCIAL

ASUNTOS FINANCIEROS Y FISCALES

ARTICULO 4.- (GOBIERNO NACIONAL).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público.

II. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal nacional.

ARTICULO 5.- (GOBIERNO DEPARTAMENTAL). El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal departamental.

ARTICULO 6.- (GOBIERNO MUNICIPAL). El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas de tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal municipal.

TITULO II

FAMILIA COMPETENCIAL

ECONOMIA Y MEDIO AMBIENTE

CAPITULO I

AREA COMPETENCIAL

ECONOMIA

ARTICULO 7.- (GOBIERNO NACIONAL).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar las siguientes políticas:

a) Minería.

b) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos.

c) Turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados en dos o más jurisdicciones departamentales.

d) Caminos sobre redes viales que atraviesan dos o más jurisdicciones departamentales.

e) Generación, transmisión y distribución de electricidad.

II. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar las siguientes políticas:

a) Minería.

b) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua que abarcan dos o más jurisdicciones departamentales.

c) Turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados en dos o más jurisdicciones departamentales.

d) Caminos sobre redes viales que atraviesan dos o más jurisdicciones departamentales.

e) Generación, transmisión y distribución de electricidad.

ARTICULO 8.- (GOBIERNO DEPARTAMENTAL).

I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, reglamentar y operar las siguientes políticas:

a) Agricultura.

b) Ganadería.

c) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua comprendidas en su totalidad dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.

d) Industria Manufacturera.

e) Turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados exclusivamente dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.

f) Caminos sobre redes viales ubicadas en toda su extensión dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar las siguientes políticas por delegación del nivel de Gobierno Nacional:

a) Minería.

b) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua que abarcan dos o más jurisdicciones departamentales.

c) Generación, transmisión y distribución de electricidad.

ARTICULO 9.- (GOBIERNO MUNICIPAL).

I. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para legislar las siguientes políticas:

a) Turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados exclusivamente dentro de su jurisdicción municipal.

b) Caminos sobre redes viales ubicadas en toda su extensión dentro de su jurisdicción municipal.

II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar las siguientes políticas:

a) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua comprendidas en su totalidad dentro de su jurisdicción municipal.

b) Turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados exclusivamente dentro de su jurisdicción municipal.

c) Caminos sobre redes viales ubicadas en toda su extensión dentro de su jurisdicción municipal.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar las siguientes políticas por delegación del nivel de Gobierno Nacional y Departamental:

a) Agricultura por delegación del Gobierno Departamental.

b) Ganadería por delegación del Gobierno Departamental.

c) Minería por delegación del Gobierno Nacional.

d) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua de alcance nacional o departamental, por delegación del Gobierno Nacional o Departamental, respectivamente.

e) Generación, transmisión y distribución de electricidad por delegación del Gobierno Nacional.

CAPITULO II

AREA COMPETENCIAL

MEDIO AMBIENTE

ARTICULO 10.- (GOBIERNO NACIONAL).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas ambientales sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente.

II. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar y operar políticas sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos abarquen dos o más jurisdicciones departamentales.

ARTICULO 11.- (GOBIERNO DEPARTAMENTAL). El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar políticas sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos se produzcan de manera predominante dentro de su jurisdicción departamental y en el ámbito de dos o más jurisdicciones municipales.

ARTICULO 12.- (GOBIERNO MUNICIPAL). El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar y operar políticas sobre procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos se produzcan de manera predominante dentro de su jurisdicción municipal.

TITULO III

FAMILIA COMPETENCIAL

SOCIEDAD Y CULTURA

CAPITULO I

AREA COMPETENCIAL

EDUCACION

ARTICULO 13.- (GOBIERNO NACIONAL).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas básicas de educación Preescolar, Primaria, Secundaria, Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.

II. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar, reglamentar y operar políticas de investigación científica sobre seguridad y defensa nacional, energía atómica o nuclear, salud pública y otros intereses estratégicos de alcance nacional definidos conforme a ley.

ARTICULO 14.- (GOBIERNO DEPARTAMENTAL).

I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, en el marco de las políticas básicas, políticas de desarrollo de la Educación Preescolar, Primaria, Secundaria, Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar las siguientes políticas:

a) Investigación científica sobre desarrollo económico y social.

b) Alimentación en los establecimientos educativos.

III. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar las siguientes políticas:

a) Educación Preescolar, Primaria, Secundaria, Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.

b) Investigación científica sobre desarrollo económico y social.

IV. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar las siguientes políticas:

a) Educación Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.

b) Investigación científica sobre desarrollo económico y social.

ARTICULO 15.- (GOBIERNO MUNICIPAL).

I. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar políticas de alimentación en los establecimientos educativos.

II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar las siguientes políticas:

a) Educación Preescolar, Primaria y Secundaria.

b) Alimentación en los establecimientos educativos.

CAPITULO II

AREA COMPETENCIAL

SALUD

ARTICULO 16.- (GOBIERNO NACIONAL).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar las siguientes políticas:

a) Servicios hospitalarios de primer, segundo y tercer nivel.

b) Servicios de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología.

c) Servicios de provisión de agua y alcantarillado.

II. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar las siguientes políticas:

a) Servicios de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología.

b) Servicios de provisión de agua potable y alcantarillado.

III. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para operar políticas de servicios de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología.

ARTICULO 17.- (GOBIERNO DEPARTAMENTAL).

I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar políticas de establecimientos geriátricos y residencias de convalecencia y rehabilitación.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar las siguientes políticas:

a) Servicios hospitalarios de primer, segundo y tercer nivel.

b) Establecimientos geriátricos y residencias de convalecencia y rehabilitación.

III. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar las siguientes políticas:

a) Servicios hospitalarios de segundo y tercer nivel.

b) Establecimientos geriátricos y residencias de convalecencia y rehabilitación.

IV. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar políticas de servicios de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología, por delegación del nivel de Gobierno Nacional.

ARTICULO 18.- (GOBIERNO MUNICIPAL).

I. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar las siguientes políticas:

a) Servicios hospitalarios de primer nivel.

b) Servicios de provisión de agua potable y alcantarillado.

II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar las siguientes políticas por delegación del nivel de Gobierno Nacional y Departamental:

a) Servicios hospitalarios de segundo y tercer nivel por delegación del Gobierno Departamental.

b) Establecimientos geriátricos y residencias de convalecencia y rehabilitación por delegación del Gobierno Departamental.

c) Servicios de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología por delegación del Gobierno Nacional.

CAPITULO III

AREA COMPETENCIAL

GESTION SOCIAL

ARTICULO 19.- (GOBIERNO NACIONAL).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas básicas de protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.

II. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas sociales de vivienda.

ARTICULO 20.- (GOBIERNO DEPARTAMENTAL).

I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar políticas de protección social de grupos vulnerables por razones de indigencia, adicción, abandono, refugio y otras que coloquen a las personas en situación de desamparo o riesgo para su vida o salud.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, en el marco de las políticas básicas, políticas de desarrollo de protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.

III. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar y operar las siguientes políticas:

a) Protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.

b) Protección social de grupos vulnerables por razones de indigencia, adicción, abandono, refugio y otras que coloquen a las personas en situación de desamparo o riesgo para su vida o salud.

ARTICULO 21.- (GOBIERNO MUNICIPAL).

I. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar políticas sociales de vivienda.

II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar políticas sociales de vivienda.

III. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar las siguientes políticas por delegación del nivel de Gobierno Departamental:

Protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.

Protección social de grupos vulnerables por razones de indigencia, adicción, abandono, refugio y otras que coloquen a las personas en situación de desamparo o riesgo para su vida o salud.

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA .- (AUTONOMIA)

I. Los niveles de gobierno nacional, departamental y municipal son políticamente autónomos.

II. Los tres niveles de gobierno tienen potestad legislativa en el ámbito de sus respectivas competencias, con el mismo rango y valor constitucional. Su autonomía política además comprende:

a) Elección directa mediante sufragio popular de sus autoridades políticas sin intervención de otro nivel territorial.

b) Núcleo de competencias constitucionalmente garantizado.

c) Sanción de sus Estatutos de Gobierno sin intervención de otro nivel territorial. El Tribunal Constitucional es el órgano competente para el control preventivo de esta normativa, antes de su entrada en vigencia.

d) Recursos financieros propios.

e) Independencia de otro nivel territorial en la resolución de controversias derivadas de la asignación o ejercicio de competencias. El Tribunal Constitucional es el órgano competente para resolver estas controversias.

f) Órganos propios de control fiscal y de la carrera administrativa.

SEGUNDA.- (FUNCIONES COMPETENCIALES). El nivel de gobierno que tenga asignada la función competencial de reglamentación ejercerá las funciones de planificación y supervisión, salvo disposición legal expresa en contrario.

TERCERA.- (DESCONCENTRACION).

I. Los niveles de gobierno departamental y municipal podrán establecer en sus Estatutos de Gobierno bases para procesos de desconcentración dinámica y estructural.

II. Las entidades territoriales desconcentradas de los niveles de gobierno departamental y municipal tendrán:

a) Un ámbito material de competencias transferidas por el respectivo nivel de gobierno.

b) Potestad para designar directamente a sus autoridades políticas mediante sufragio universal.

c) Autonomía de reglamentación y operación de las competencias desconcentradas, sujeta únicamente al control de legalidad por el respectivo nivel de gobierno.

d) Recursos financieros para el ejercicio de las competencias desconcentradas asignados por el respectivo nivel de gobierno.

CUARTA.- (CONVENIOS PUBLICOS).

I. Los niveles de gobierno podrán celebrar Convenios Públicos para modificar las competencias de reglamentar y operar establecidas en los artículos precedentes. Los Convenios Públicos no podrán modificar las competencias de legislar.

II. En el Convenio Público intervendrán todos los niveles de gobierno a los que corresponda la respectiva competencia. Serán negociados y firmados por los órganos ejecutivos de los respectivos niveles y aprobados por sus órganos legislativos para su entrada en vigencia.

III. Los Convenios Públicos sobre competencias tendrán jerarquía constitucional.

MODOS DE ESTADO TRITERRITORIAL – VERSIÓN POR NIVELES DE GOBIERNO

MODELO DE ARTICULADO CONSTITUCIONAL

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS

MODO DE ESTADO TRITERRITORIAL

(VERSION POR NIVELES DE GOBIERNO)

CAPITULO I

GOBIERNO NACIONAL

ARTICULO 1.- (LEGISLACION NACIONAL).

I. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar las siguientes políticas:

a) Sistema de Control Fiscal.

b) Sistema Electoral.

c) Sistema del Servicio Civil.

d) Sistema de Notarías.

e) Tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público.

f) Minería.

g) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos.

h) Turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados en dos o más jurisdicciones departamentales.

i) Caminos sobre redes viales que atraviesan dos o más jurisdicciones departamentales.

j) Generación, transmisión y distribución de electricidad.

k) Procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente.

l) Investigación científica sobre seguridad y defensa nacional, energía atómica o nuclear, salud pública y otros intereses estratégicos de alcance nacional definidos conforme a ley.

m) Servicios hospitalarios de primer, segundo y tercer nivel.

n) Servicios de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología.

o) Servicios de provisión de agua y alcantarillado.

p) Sociales de vivienda.

II. El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para legislar políticas básicas de:

a) Educación Preescolar, Primaria, Secundaria, Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.

b) Protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.

ARTICULO 2.- (REGLAMENTACION NACIONAL). El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para reglamentar las siguientes políticas:

a) Sistema de Control Fiscal de los Servidores Públicos Nacionales.

b) Sistema Electoral.

c) Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos nacionales y el control independiente de las decisiones definitivas sobre ingreso, promoción, sanciones disciplinarias y egreso de la carrera administrativa del nivel nacional y departamental.

d) Sistema de Notarías.

e) Tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal nacional.

f) Minería.

g) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua que abarcan dos o más jurisdicciones departamentales.

h) Turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados en dos o más jurisdicciones departamentales.

i) Caminos sobre redes viales que atraviesan dos o más jurisdicciones departamentales.

j) Generación, transmisión y distribución de electricidad.

k) Procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos abarquen dos o más jurisdicciones departamentales.

l) Investigación científica sobre seguridad y defensa nacional, energía atómica o nuclear, salud pública y otros intereses estratégicos de alcance nacional definidos conforme a ley.

m) Servicios de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología.

n) Servicios de provisión de agua potable y alcantarillado.

ARTICULO 3.- (OPERACION NACIONAL). El nivel de Gobierno Nacional tiene competencia para operar las siguientes políticas:

a) Sistema de Control Fiscal de los Servidores Públicos Nacionales.

b) Sistema Electoral en la elección de autoridades nacionales y en las consultas ciudadanas de alcance nacional.

c) Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos nacionales y el control independiente de las decisiones definitivas sobre ingreso, promoción, sanciones disciplinarias y egreso de la carrera administrativa del nivel nacional y departamental.

d) Sistema de Notarías para la fe pública y registro de los actos y contratos estatales de alcance nacional.

e) Tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal nacional.

f) Minería.

g) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua que abarcan dos o más jurisdicciones departamentales.

h) Turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados en dos o más jurisdicciones departamentales.

i) Caminos sobre redes viales que atraviesan dos o más jurisdicciones departamentales.

j) Generación, transmisión y distribución de electricidad.

k) Procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos abarquen dos o más jurisdicciones departamentales.

l) Investigación científica sobre seguridad y defensa nacional, energía atómica o nuclear, salud pública y otros intereses estratégicos de alcance nacional definidos conforme a ley.

m) Servicios de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología.

CAPITULO II

GOBIERNO DEPARTAMENTAL

ARTICULO 4.- (LEGISLACION DEPARTAMENTAL).

I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar las siguientes políticas:

a) Agricultura.

b) Ganadería.

c) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua comprendidas en su totalidad dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.

d) Industria Manufacturera.

e) Turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados exclusivamente dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.

f) Caminos sobre redes viales ubicadas en toda su extensión dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.

g) Investigación científica sobre desarrollo económico y social.

h) Alimentación en los establecimientos educativos.

i) Establecimientos geriátricos y residencias de convalecencia y rehabilitación.

j) Protección social de grupos vulnerables por razones de indigencia, adicción, abandono, refugio y otras que coloquen a las personas en situación de desamparo o riesgo para su vida o salud.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para legislar, en el marco de las políticas básicas, las siguientes políticas de desarrollo:

a) Educación Preescolar, Primaria, Secundaria, Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.

b) Protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.

ARTICULO 5.- (REGLAMENTACION DEPARTAMENTAL). El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para reglamentar las siguientes políticas:

a) Sistema de Control Fiscal de los Servidores Públicos Departamentales y Municipales.

b) Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos departamentales y el control y el control independiente de las decisiones definitivas sobre ingreso, promoción, sanciones disciplinarias y egreso de la carrera administrativa del nivel municipal.

c) Tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal departamental.

d) Agricultura.

e) Ganadería.

f) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua comprendidas en su totalidad dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.

g) Industria Manufacturera.

h) Turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados exclusivamente dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.

i) Caminos sobre redes viales ubicadas en toda su extensión dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.

j) Procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos se produzcan de manera predominante dentro de su jurisdicción departamental y en el ámbito de dos o más jurisdicciones municipales.

k) Educación Preescolar, Primaria, Secundaria, Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.

l) Investigación científica sobre desarrollo económico y social.

m) Servicios hospitalarios de primer, segundo y tercer nivel.

n) Establecimientos geriátricos y residencias de convalecencia y rehabilitación.

o) Protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.

p) Protección social de grupos vulnerables por razones de indigencia, adicción, abandono, refugio y otras que coloquen a las personas en situación de desamparo o riesgo para su vida o salud.

ARTICULO 6.- (OPERACION DEPARTAMENTAL).

I. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar las siguientes políticas:

a) Sistema de Control Fiscal de los Servidores Públicos Departamentales y Municipales.

b) Sistema Electoral en la elección de autoridades departamentales y municipales y en las consultas ciudadanas de alcance departamental y municipal.

c) Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos departamentales y el control y el control independiente de las decisiones definitivas sobre ingreso, promoción, sanciones disciplinarias y egreso de la carrera administrativa del nivel municipal.

d) Sistema de Notarías para la fe pública y registro de los actos y contratos estatales de alcance departamental.

e) Tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal departamental.

f) Agricultura.

g) Ganadería.

h) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua comprendidas en su totalidad dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.

i) Industria Manufacturera

j) Turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados exclusivamente dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.

k) Caminos sobre redes viales ubicadas en toda su extensión dentro de su jurisdicción departamental y que abarcan dos o más jurisdicciones municipales.

l) Procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos se produzcan de manera predominante

dentro de su jurisdicción departamental y en el ámbito de dos o más jurisdicciones municipales.

m) Educación Universitaria, Técnica, Especial y de Enseñanza Docente.

n) Investigación científica sobre desarrollo económico y social.

o) Servicios hospitalarios de segundo y tercer nivel.

p) Establecimientos geriátricos y residencias de convalecencia y rehabilitación.

q) Protección social por razones de género, generacionales y discapacidad.

r) Protección social de grupos vulnerables por razones de indigencia, adicción, abandono, refugio y otras que coloquen a las personas en situación de desamparo o riesgo para su vida o salud.

II. El nivel de Gobierno Departamental tiene competencia para operar las siguientes políticas por delegación del nivel de Gobierno Nacional:

a) Minería.

b) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua que abarcan dos o más jurisdicciones departamentales.

c) Generación, transmisión y distribución de electricidad.

d) Servicios de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología.

CAPITULO III

GOBIERNO MUNICIPAL

ARTICULO 7.- (LEGISLACION MUNICIPAL). El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para legislar las siguientes políticas:

a) Turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados exclusivamente dentro de su jurisdicción municipal.

b) Caminos sobre redes viales ubicadas en toda su extensión dentro de su jurisdicción municipal.

ARTICULO 8.- (REGLAMENTACION MUNICIPAL). El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para reglamentar las siguientes políticas:

a) Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos municipales.

b) Tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal municipal.

c) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua comprendidas en su totalidad dentro de su jurisdicción municipal.

d) Turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados exclusivamente dentro de su jurisdicción municipal.

e) Caminos sobre redes viales ubicadas en toda su extensión dentro de su jurisdicción municipal.

f) Procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos se produzcan de manera predominante dentro de su jurisdicción municipal.

g) Alimentación en los establecimientos educativos.

h) Políticas sociales de vivienda.

ARTICULO 9.- (OPERACION MUNICIPAL).

I. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar las siguientes políticas:

a) Sistema del Servicio Civil de los servidores públicos municipales.

b) Sistema de Notarías para la fe pública y registro de los actos y contratos privados y estatales de alcance municipal.

c) Tesorería, presupuesto, contabilidad y crédito público de la hacienda estatal municipal.

d) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua comprendidas en su totalidad dentro de su jurisdicción municipal.

e) Turismo sobre bienes y atractivos turísticos ubicados exclusivamente dentro de su jurisdicción municipal.

f) Caminos sobre redes viales ubicadas en toda su extensión dentro de su jurisdicción municipal.

g) Procesamiento de desechos sólidos, líquidos y cuidado del medio ambiente con relación a actividades cuyos efectos se produzcan de manera predominante dentro de su jurisdicción municipal.

h) Educación Preescolar, Primaria y Secundaria.

i) Alimentación en los establecimientos educativos.

j) Servicios hospitalarios de primer nivel.

k) Servicios de provisión de agua potable y alcantarillado.

l) Sociales de vivienda.

II. El nivel de Gobierno Municipal tiene competencia para operar las siguientes políticas por delegación del nivel de Gobierno Nacional y Departamental:

a) Agricultura por delegación del Gobierno Departamental.

b) Ganadería por delegación del Gobierno Departamental.

c) Minería por delegación del Gobierno Nacional.

d) Riego y aprovechamiento y uso de recursos hídricos sobre obras de infraestructura y fuentes de agua de alcance nacional o departamental, por delegación del Gobierno Nacional o Departamental, respectivamente.

e) Generación, transmisión y distribución de electricidad por delegación del Gobierno Nacional.

f) Servicios hospitalarios de segundo y tercer nivel por delegación del Gobierno Departamental.

g) Establecimientos geriátricos y residencias de convalecencia y rehabilitación por delegación del Gobierno Departamental.

h) Servicios de inmunización e inoculación, nutrición y salud infantil y epidemiología por delegación del Gobierno Nacional.

i) Protección social por razones de género, generacionales y discapacidad por delegación del Gobierno Departamental.

j) Protección social de grupos vulnerables por razones de indigencia, adicción, abandono, refugio y otras que coloquen a las personas en situación de desamparo o riesgo para su vida o salud por delegación del Gobierno Departamental.

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA .- (AUTONOMIA).

I. Los niveles de gobierno nacional, departamental y municipal son políticamente autónomos.

II. Los tres niveles de gobierno tienen potestad legislativa en el ámbito de sus respectivas competencias, con el mismo rango y valor constitucional. Su autonomía política además comprende:

a) Elección directa mediante sufragio popular de sus autoridades políticas sin intervención de otro nivel territorial.

b) Núcleo de competencias constitucionalmente garantizado.

c) Sanción de sus Estatutos de Gobierno sin intervención de otro nivel territorial. El Tribunal Constitucional es el órgano competente para el control preventivo de esta normativa, antes de su entrada en vigencia.

d) Recursos financieros propios.

e) Independencia de otro nivel territorial en la resolución de controversias derivadas de la asignación o ejercicio de competencias. El Tribunal Constitucional es el órgano competente para resolver estas controversias.

f) Órganos propios de control fiscal y de la carrera administrativa.

SEGUNDA.- (FUNCIONES COMPETENCIALES). El nivel de gobierno que tenga asignada la función competencial de reglamentación ejercerá las funciones de planificación y supervisión, salvo disposición legal expresa en contrario.

TERCERA.- (DESCONCENTRACION).

I. Los niveles de gobierno departamental y municipal podrán establecer en sus Estatutos de Gobierno bases para procesos de desconcentración dinámica y estructural.

II. Las entidades territoriales desconcentradas de los niveles de gobierno departamental y municipal tendrán:

a) Un ámbito material de competencias transferidas por el respectivo nivel de gobierno.

b) Potestad para designar directamente a sus autoridades políticas mediante sufragio universal.

c) Autonomía de reglamentación y operación de las competencias desconcentradas, sujeta únicamente al control de legalidad por el respectivo nivel de gobierno.

d) Recursos financieros para el ejercicio de las competencias desconcentradas asignados por el respectivo nivel de gobierno.

CUARTA.- (CONVENIOS PUBLICOS).

I. Los niveles de gobierno podrán celebrar Convenios Públicos para modificar las competencias de reglamentar y operar establecidas en los artículos precedentes. Los Convenios Públicos no podrán modificar las competencias de legislar.

II. En el Convenio Público intervendrán todos los niveles de gobierno a los que corresponda la respectiva competencia. Serán negociados y firmados por los órganos ejecutivos de los respectivos niveles y aprobados por sus órganos legislativos para su entrada en vigencia.

III. Los Convenios Públicos sobre competencias tendrán jerarquía constitucional

APLICACIÓN DE CRITERIOS A MATERIAS COMPETENCIALES (SERGIO VILLARROEL B.)

Sobre la base del marco teórico descrito en el apartado denominado "Dinámica de Distribución Competencial", en la presente sección se aplican los distintos criterios de asignación a cada una de las materias priorizadas, siguiendo el ordenamiento preestablecido de familia, área competencial y materia.

FAMILIA COMPETENCIAL: GESTIÓN ESTATAL

SISTEMAS INDEPENDIENTES DE CONTROL, REGULACIÓN Y SERVICIOS CIVIL

Una característica común de todas las materias incluidas dentro de esta área competencial, es que el tamaño del grupo que se beneficia del bien está en función a la escala empleada en la provisión de dicho bien, pudiendo la escala ser de alcance nacional, departamental o municipal.

CONTROL FISCAL

Esta materia se refiere específicamente al caso de las contralorías y se puede indicar que no existe flexibilidad puesto que no es recomendable que las entidades que ejercen el control fiscal se adapten a circunstancias de política cambiantes en el entorno, sino que más bien deben regirse bajo un único marco legal nacional.

En este caso existen economías de escala y de alcance susceptibles de ser manejadas desde un ámbito nacional o departamental, puesto que resultaría ineficiente contar con contralorías a nivel municipal debido a la inexistencia de una masa crítica de entidades estatales cuyo radio de acción sea exclusivamente local, además del municipio (sólo en el caso de municipios muy grandes puede llegar a justificarse una contraloría local). En cambio, a nivel departamental, sí existe una cantidad considerable de agencias desconcentradas del nivel nacional además de la Prefectura (Ej. oficinas regionales de impuestos, aduanas, etc.), hecho que justifica la existencia de una entidad de control fiscal en este nivel que además puede brindar el servicio a los municipios de su jurisdicción.

En cuanto a las externalidades, los beneficios de la provisión de este bien público no alcanzan a personas no residentes en la jurisdicción correspondiente, es decir, si se efectúa una auditoría a una entidad prefectural los beneficiarios son solamente los residentes del departamento y no los de otra jurisdicción, en consecuencia las externalidades se internalizan ya sea a nivel departamental, o en el caso de ministerios u otras reparticiones nacionales, a nivel nacional.

Dado que este bien público es rival, ya que al auditar a una entidad se está dejando de auditar a otra debido a la limitación de recursos y personal, entonces existen costos de congestión que indudablemente pueden ser mejor asumidos por un nivel subnacional.

Por otro lado, no es posible que exista movilidad (ni de los controladores ni de los controlados) puesto las entidades estatales como las contralorías subnacionales, se crean para atender a una determinada jurisdicción y no tienen la posibilidad de trasladarse a otra.

Dentro de su jurisdicción, dichas contralorías subnacionales deben efectuar priorizaciones de entidades a ser auditadas, razón por la cual existe la necesidad de focalización de grupos meta.

Por último, en lo que a los criterios socio-políticos se refiere, a pesar de ser un tema técnico pueden existir distintos tipos de preferencias en las diferentes jurisdicciones sobre la frecuencia, nivel de detalle de los informes, intensidad, etc., que es preciso aplicar a las auditorías de las entidades estatales, entonces, existirá la necesidad de adaptación a dichas preferencias desde un nivel subnacional. Cuando existe esta variedad de preferencias, es indudable que el nivel subnacional está en mejores condiciones de identificarlas, hecho que evidencia la presencia del criterio de participación social. Estos dos criterios de necesidad de adaptación a preferencias e identificación de necesidades, requieren a su vez de cierta cercanía y proximidad para una efectiva prestación del servicio, en consecuencia existe también un criterio de subsidiariedad que justifica un descenso de la materia competencial.

En síntesis, se puede indicar que la facultad legislativa debería estar en el nivel nacional así como también la operación y reglamentación cuando se trate de auditorias a entidades estatales cuyo ámbito de acción sea nacional (Ej. ministerios), sin embargo, en el caso de entidades estatales cuyo ámbito de acción se circunscribe a una determinada jurisdicción, se justifica la presencia de contralorías subnacionales que tengan funciones reglamentarias y de operación.

SISTEMA ELECTORAL

Esta materia está relacionada directamente con las cortes electorales y con el derecho ciudadano de elegir autoridades nacionales y subnacionales a través del voto directo. En este sentido, no existe flexibilidad puesto que el marco legal para ejercer este derecho debe ser uniforme en todo el territorio nacional.

Al igual que en el caso de contralorías, en el sistema electoral existen también economías de escala y de alcance que requieren de una operación a nivel nacional o departamental, puesto que debido a la actual delimitación de circunscripciones electorales resulta más conveniente desde un punto de vista costo-efectividad, proveer el servicio desde alguno de estos dos niveles y no desde el municipal.

En cuanto a las externalidades, los beneficios de la provisión de este bien público se internalizan en cada uno de los tres niveles, es decir, en el caso de elecciones municipales sólo se benefician los residentes de dicho municipio, en el caso de elecciones prefecturales sólo se benefician los residentes del departamento y en el caso de elecciones nacionales se beneficia toda la población del país. Por lo tanto no existen externalidades espaciales.

Dadas las características de no rivalidad de este bien público, ya que se trata de un servicio universal en el que el uso del bien por parte de una persona no afecta la posibilidad de que otra lo use al mismo tiempo (asumiendo que las mesas de sufragio no estén llenas), no existen costos de congestión que justifiquen un descenso de la competencia.

Por otro lado, existe movilidad si se tiene en cuenta que puede existir una actitud perversa por parte del ciudadano de trasladarse a otras jurisdicciones para beneficiar más de una vez a candidatos de su preferencia. Desde este punto de vista, se justifica una retención de la competencia a nivel nacional por lo menos en lo que al registro único y control de votantes se refiere.

En este caso, dado que el servicio de votación es universal, no existe la necesidad de focalización de grupos meta, por lo tanto, no se justifica un descenso de la competencia por este criterio.

En cuanto a los criterios socio-políticos, si bien hay subsidiariedad puesto que el servicio debe ser provisto lo más cerca posible al ciudadano, no existen diferencias en cuanto a las preferencias por el tipo de servicio y en consecuencia tampoco la necesidad de identificar las mismas (participación social), ya que la acción de ir a votar tiene las mismas características en cualquier lugar del territorio nacional.

En resumen, tanto la facultad legislativa como la función reglamentaria de esta materia competencial deberían estar en el nivel nacional, así como también la operación cuando se trate de elecciones o referéndums nacionales. En cambio, en el caso de elecciones o referendums subnacionales, sí se justifica la presencia de una instancia descentralizada a nivel departamental, encargada de operar los procesos electorales, tanto prefecturales como municipales.

SERVICIO CIVIL

Esta materia guarda una relación directa con el tema laboral pero en el sector público. Si se tiene en cuenta esta característica laboral, entonces no existe flexibilidad puesto que el marco legal debe ser definido de manera uniforme para todo el territorio nacional.

En lo que respecta a los criterios de economías de escala y de alcance, por tratarse de un servicio al interior de cada institución (Ej. municipio, prefectura, ministerio, etc.) no se requiere de áreas geográficas mayores a las de la propia jurisdicción para proveer el servicio de forma efectiva, de este modo, ambos criterios darían una señal positiva de traspaso a niveles subnacionales.

Tampoco existen externalidades, ya que los beneficios de la provisión de este bien público se internalizan en cada uno de los tres niveles, dependiendo de la entidad estatal que el ciudadano elija para brindar sus servicios profesionales. Por este motivo, este criterio también da una señal positiva de traspaso a niveles subnacionales.

Si se tiene en cuenta que los cargos disponibles en cualquier entidad estatal son limitados, entonces el consumo de una persona de este servicio sí afecta la cantidad disponible para el consumo de otra, en consecuencia existe rivalidad y por lo tanto costos de congestión que deben ser administrados de la mejor manera posible por cada nivel.

Por otro lado, si se asume un nivel de empleo homogéneo en todo el país, entonces no existirá incentivo para trasladarse definitivamente a otra jurisdicción sólo para poder acceder a un cargo en alguna entidad estatal subnacional, por lo tanto no habría movilidad y el criterio permitiría bajar la materia en cuestión.

Al ser los sistemas de servicio civil abiertos a cualquier persona que cumpla los requisitos establecidos en la convocatoria, no existe la necesidad de focalización de grupos meta y por lo tanto tampoco habría incentivo para un descenso de la materia en cuestión bajo este criterio.

Pasando a los criterios socio-políticos, es posible que las preferencias con respecto a las características particulares de los sistemas de servicio civil sean diferentes entre regiones, ya que algunas jurisdicciones podrían escoger para las entidades de su nivel, modelos más exigentes en cuanto al acceso o mejores remuneraciones en función al desempeño, etc. Existiría entonces la necesidad de adaptación a estos

requerimientos y por ende una identificación de necesidades (participación social) de la materia en cuestión, debiendo ambas actividades ser administradas desde un nivel subnacional. Finalmente, se puede indicar que existe también subsidiariedad, ya que el servicio debe necesariamente ser provisto desde el nivel más próximo a los ciudadanos, excepto en el caso de entidades del nivel nacional, que independientemente de su ubicación geográfica, deben seguir siendo administradas bajo un sistema único de servicio civil nacional.

En conclusión, esta materia debería ser legislada desde el nivel nacional pero reglamentada y operada desde los tres niveles en función a las características propias de diseño, es decir, en función a las particularidades de acceso, promoción y retiro definidas por cada nivel.

NOTARÍAS

Esta materia está vinculada principalmente a la protocolización de contratos estatales. En virtud a que dichos contratos se constituyen en instrumentos legales que deben contar con el mismo tratamiento jurídico independientemente del lugar dónde hayan sido protocolizados, no existe flexibilidad.

En este caso no existen economías de escala ni de alcance que promuevan una retención de la materia en el nivel nacional, puesto que para proveer este servicio no se necesita de grandes instalaciones ni de una cantidad mínima de protocolizaciones a partir de la cual recién se justifique la inversión.

Asimismo, tampoco existen externalidades ya que dependiendo del alcance que tengan los contratos estatales (municipal, departamental o nacional), los beneficios llegarán solamente a las personas que residen en cada una de estas jurisdicciones, lo cual permite aceptar bajo este criterio un posible descenso de la materia en cuestión.

Por otro lado, el bien puede ser considerado como no rival sólo mientras el flujo de solicitudes de protocolización no sobrepase la capacidad de atención del personal a cargo. Ya que si este es el caso, existirían costos de congestión que deben ser administrados desde los distintos niveles, dependiendo del alcance del contrato en cuestión.

Respecto a la movilidad, ésta no es factible en este caso ya que todo contrato debe ser protocolizado en el lugar donde se hará efectivo el servicio (del cual es objeto dicho contrato) y no así en una jurisdicción distinta. En consecuencia, este criterio permitiría bajar este bien público de notaría en particular a niveles subnacionales.

Con relación a la focalización de grupos meta, ésta tampoco existe ya que el servicio de notaría debe estar disponible para cualquier persona que solicite una protocolización. En tal sentido, este criterio no justificaría una transferencia a niveles subnacionales.

En cuanto a los criterios socio-políticos, no es posible hablar de heterogeneidad de preferencias ya que la protocolización es un servicio estándar, en consecuencia, tampoco será necesario identificar dichas preferencias o necesidades (participación social) desde niveles subnacionales. Sin embargo, no cabe duda que el servicio puede ser provisto de forma más efectiva desde los niveles subnacionales debido a la proximidad con el beneficiario final.

Como opción final, se podría mantener entonces tanto la legislación como la reglamentación en el nivel nacional, permitiendo a cada nivel que opere en función del alcance que tengan los contratos a ser protocolizados.

ASUNTOS FINANCIEROS Y FISCALES

HACIENDA

El sistema integrado de administración financiera incluye los servicios de tesorería, presupuesto, crédito público y contabilidad. No existe flexibilidad ya que es preciso mantener cierto grado de uniformización al llevar a cabo estas actividades, a fin de lograr una coherencia en el manejo agregado de las finanzas públicas.

En lo que respecta a los criterios de economías de escala y de alcance, por tratarse de actividades de gestión al interior de cada institución (Ej. municipio, prefectura o ministerio de hacienda) no se requiere de áreas geográficas mayores a las de la propia jurisdicción para proveer el servicio de forma efectiva[101], de este modo, ambos criterios darían una señal positiva de traspaso a niveles subnacionales.

Tampoco existen externalidades, ya que los beneficios de la provisión de este bien público se internalizan en cada uno de los tres niveles. Por este motivo, este criterio también da una señal positiva de traspaso a niveles subnacionales.

Si se tiene en cuenta que la administración financiera al interior de cada entidad no implica un trato directo con el público, a no ser en el caso de recaudación de impuestos que de todos modos se asume que es ágil y eficiente, entonces el consumo de una persona de este servicio no afecta la cantidad disponible para el consumo de otra, en consecuencia, no existe rivalidad y por lo tanto no hay costos de congestión que justifiquen un descenso de la materia en cuestión.

Por otro lado, exceptuando el tema tributario que es en esencia otra materia (también dentro del área de Asuntos Financieros y Fiscales) y que sí puede ser causa de movilidad, en el caso de los sistemas de administración financiera no existirá incentivo para trasladarse definitivamente a otra jurisdicción sólo para poder beneficiarse de un manejo más adecuado de dicha administración por parte de los funcionarios a cargo, por ende, este criterio daría una señal de descenso de la materia a niveles subnacionales.

Al ser los sistemas de administración financiera parte de la gestión interna de la entidad, no existe la necesidad de focalización de grupos meta y por lo tanto tampoco habría incentivo para un descenso de la materia en cuestión bajo este criterio.

Pasando a los criterios socio-políticos, no es posible que existan preferencias con respecto a las formas de administración financiera, ya que dicha administración debe tener características uniformes en todos los niveles. En consecuencia, tampoco existirá la necesidad de identificar estas preferencias o necesidades (participación social). Por último, se puede señalar que sí existe subsidiariedad, ya que el servicio debe necesariamente ser provisto desde el nivel más próximo a los ciudadanos, excepto en el caso del ministerio de hacienda que administra las cuentas de alcance nacional.

En conclusión, esta materia debería ser legislada desde el nivel nacional pero reglamentada y operada desde los tres niveles en función a las características propias de gestión.

---

[101] *Nótese que la única excepción se da en el caso de tesorería cuando se administran impuestos complicados que sí cuentan con economías de escala en la recaudación.*

FAMILIA COMPETENCIAL: ECONOMÍA Y MEDIO AMBIENTE

INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA

CAMINOS

En el caso de caminos, el tamaño del grupo que se beneficia del bien está en función a la escala empleada al momento de construir dicho bien, pudiendo la escala ser de alcance nacional, departamental o municipal (dando de este modo lugar a carreteras que la red vial fundamental, de la red vial departamental o de la red vial local).

Adicionalmente, esta materia sí presenta el criterio de flexibilidad, puesto que es preciso adaptar eventualmente el marco legal de cada uno de los tres niveles a circunstancias de política pública cambiantes en el entorno respectivo.

Cuando convergen ambas características, tres tamaños de grupos de beneficiarios y flexibilidad legal en cada uno ellos, los niveles territoriales a los que corresponden dichos tamaños de beneficiarios (en este caso municipal, departamental y nacional) se apropian plenamente de la materia y su provisión se acomoda a todos los requerimientos propios del nivel. Por ejemplo, en el caso de la red vial departamental, se da por sobreentendido que la construcción de las carreteras está de acuerdo a economías de escala y economías de alcance que aseguran una provisión costo-efectiva desde dicho nivel intermedio.

Esta misma equivalencia se repite para el resto de criterios de asignación (externalidades, preferencias, participación social, etc.) y los niveles territoriales respectivos.

Teniendo en cuenta estas características particulares, la sugerencia final es lógicamente que los tres niveles se hagan cargo de la legislación, reglamentación y operación, dentro de sus respectivas escalas de provisión.

RECURSOS HÍDRICOS Y RIEGO

Al igual que en caminos, el tamaño de los grupos de beneficiarios de sistemas de riego está en función a la escala empleada al momento de construir dichos sistemas, pudiendo la escala ser de alcance nacional, departamental o municipal. Sin embargo, debido al vínculo directo que existe entre un sistema de riego y el recurso agua, no es posible hablar de la presencia de flexibilidad, ya que al ser todo recurso natural de propiedad del nivel nacional, éste se reserva para sí la facultad legislativa.

Respecto a los criterios de asignación, en este caso también existe una coincidencia plena entre los requerimientos típicos del nivel y las características propias de cada criterio.

De este modo, la sugerencia final sería la de mantener la legislación en el nivel nacional y permitir a cada nivel que reglamente y opere en función a su respectiva escala de provisión.

GENERACIÓN Y TRANSMISIÓN DE ELECTRICIDAD

Dado que la generación y posterior transmisión[102] de energía a gran escala está siempre ligada al uso de algún recurso natural (Ej. agua a través de centrales

---

[102] *No se debe confundir transmisión con distribución, puesto que se trata de materias complementarias pero de rasgos muy diferentes.*

hidroeléctricas o motores de generación a diesel u otro combustible), no existe flexibilidad ya que la legislación de dichos recursos naturales debe permanecer en el nivel que detenta la propiedad de los mismos, es decir, en el nivel nacional.

Exceptuando los casos en los que se genera energía a través de pequeños motores a diesel, esta materia se caracteriza por contar con fuertes economías de escala y alcance en la producción, ya que se requiere de inversiones iniciales altas que sólo se justifican a partir de cierta cantidad mínima de futuras conexiones. Las jurisdicciones que están en condiciones de lograr una provisión costo-efectiva de este bien, son la nacional o la departamental. Del mismo modo, existen externalidades espaciales que sólo pueden ser internalizadas ya sea desde el nivel nacional o departamental.

Por otro lado, al tratarse de un bien que no presenta rivalidad ya que puede ser consumido al mismo tiempo por varias personas y en la misma magnitud, no existen costos de congestión que justifiquen un descenso de la materia a niveles subnacionales.

En cuanto a la movilidad, los consumidores finales por lo general no tienen conocimiento de la fuente que genera la electricidad que consumen o cómo se la transporta, en consecuencia, no existirá incentivo para trasladarse definitivamente a otra jurisdicción sólo para beneficiarse de una mejor generación o transmisión de electricidad.

Tampoco se requiere de la focalización de grupos meta a través de niveles subnacionales, ya que en la etapa de generación o transmisión no es posible direccionar ningún tipo de consumo final de la energía.

Para concluir, los criterios socio-políticos señalan que al no existir comúnmente información sobre la fuente que origina la electricidad, ni tampoco sobre la forma en la que es transportada la misma, difícilmente existirán preferencias heterogéneas entre las distintas jurisdicciones, por ende, no habrá necesidad de identificar las mismas a través de participación social. En cambio, con respecto a la subsidiariedad, sí es posible identificar cierta importancia de la cercanía pero desde el nivel departamental, a fin de lograr una provisión más efectiva en última instancia.

En resumen, se puede indicar que el nivel nacional debería mantener la facultad legislativa y la función de reglamentar, así como también la posibilidad de operar proyectos de escala nacional. Por su parte, el nivel departamental debería poder operar todo el resto de proyectos de escala subnacional, excepto aquellos muy pequeños que generan energía a mediante motores a diesel de poca capacidad, los cuales pueden ser operados desde el nivel municipal.

DISTRIBUCIÓN DE ELECTRICIDAD

Esta materia se refiere a la distribución final de energía hasta el hogar o establecimiento productivo del consumidor, en consecuencia, el tamaño del grupo que se beneficia del bien es definitivamente local.

No existe flexibilidad ya que se trata de un servicio básico cuya provisión es de interés nacional y no puede estar sujeta a circunstancias cambiantes de política pública del entorno.

Como en todas las redes de distribución, una vez tendida la misma el costo marginal de conectar a un consumidor adicional es prácticamente cero. Este hecho pone de manifiesto cierto grado de economías de escala que sumadas a la existencia de ciertas economías de alcance, podrían dar la impresión de que se requieren

jurisdicciones mayores a las locales para lograr una provisión costo-efectiva. No obstante, por lo general esta limitante es resuelta a nivel municipal, excepto en los casos de grandes ciudades capitales donde la red de distribución abarca a varios municipios para abastecer otras concentraciones importantes de población que se encuentran dispersas en el área metropolitana.

Asimismo, no existen externalidades ya que el consumo final de la electricidad está claramente localizado en el domicilio o establecimiento productivo del individuo, no existiendo forma de que el beneficio alcance a alcance apersonas no residentes en la jurisdicción local.

Si la fuente de energía es lo suficientemente grande, se asume que el bien es no rival, puesto que la electricidad puede ser consumida al mismo tiempo por varios individuos y en la misma cantidad. Por lo tanto, no existen costos de congestión que justifiquen un descenso de la materia competencial.

En cuanto a la movilidad, si una persona no cuenta con luz en una determinada jurisdicción, entonces es posible que opte por un traslado definitivo a otra jurisdicción para acceder a este servicio, pero si se toma en cuenta al servicio de distribución como tal, existe muy poca probabilidad de que un individuo que ya cuenta con luz, decida cambiarse de jurisdicción sólo para beneficiarse de otro tipo de distribución que le proporcionará la misma luz. En este último caso no existe movilidad y la materia podría ser asimilada por el nivel local.

Por otro lado, el tendido de la red de distribución sí requiere de una focalización o priorización de grupos meta a los cuales se beneficiará primero. Dicha actividad de focalización, justifica un descenso de la competencia al nivel local.

Para finalizar, los criterios socio-políticos muestran que si bien no existen preferencias por la red de distribución como tal, sí existen diferencias en cuanto al servicio que presta la cooperativa encargada de administrar la red, en consecuencia, será necesario también identificar dichas preferencias a través de mecanismos de participación social. Además, es indudable que existe subsidiariedad puesto que el servicio puede ser provisto de forma más efectiva desde el nivel más próximo al ciudadano, que es el local. Como se puede apreciar, los tres criterios sugieren una asignación de la materia al nivel local o municipal.

En conclusión, el nivel nacional debería hacerse cargo de la faculta legislativa y también de la función de reglamentar, principalmente por razones de estándares técnicos mínimos en la provisión, dejando al nivel municipal la responsabilidad de operar toda la materia en cuestión.

ECONOMÍA

En este caso en particular, antes de proceder con el análisis de aplicación de criterios, es preciso hacer algunas aclaraciones. En primer lugar se entenderá que todas las materias incluidas dentro de esta área competencial, implican acciones del Estado (en cualquiera de los tres niveles) orientadas a promover el desarrollo productivo de alguna rama de la actividad económica. Dichas acciones del Estado pueden ser clasificadas en seis grandes categorías: i) aquellas destinadas a corregir fallas de mercado (Ej. superintendencias de regulación, leyes de promoción de la competencia y defensa del consumidor, etc.); ii) las intervenciones orientadas a corregir fallas de coordinación (Ej. reducción de costos de transacción brindando seguridad jurídica, creación de espacios de concertación público privados, introducción de sistemas de pesos y medidas, etc.); iii) las medidas que implican incentivos tributarios (Ej.

CEDEIMs, RITEX, Zonas Francas, etc.); iv) las compras de gobierno (Ej. el compro boliviano); v) los acuerdos público-privados o public-private partnerships; y vi) las intervenciones microeconómicas a través de proyectos de inversión específicos, que tienen como objetivo mejorar la productividad de los factores de producción, es decir, capital, trabajo o tecnología (Ej. capacitación de recursos humanos, facilidades de acceso a recursos financieros, transferencia de tecnología, etc.).

De todas estas categorías, las cinco primeras corresponden a otras áreas competenciales y sólo la última será objeto de análisis en el presente subtítulo.

Hecha esta aclaración, es bueno comenzar destacando que las materias de agricultura, ganadería, minería e industria manufacturera, presentan las mismas características en lo que a la aplicación de criterios se refiere, ya que en todos estos sectores se estaría hablando de las ya mencionadas intervenciones a través de proyectos de inversión específicos, destinados a mejorar la productividad de los factores de producción.

En todos los casos, el tamaño del grupo que se beneficia del bien es exactamente igual al radio de acción del proyecto de inversión específico, es decir, se trata de bienes públicos de carácter subnacional.

Por otro lado, se evidencia la presencia de una alta flexibilidad, ya que dichas intervenciones a través de proyectos, deben con mucha frecuencia tener la capacidad de adaptación inmediata a circunstancias de política cambiantes en los distintos mercados que son muy dinámicos[103] y competitivos.

La mayoría de estos proyectos de inversión, cuentan con economías de escala y de alcance que requieren de una jurisdicción supramunicipal para lograr una provisión costo-efectiva.

Al mismo tiempo, es de interés de los gobiernos subnacionales que implementan dichos proyectos de inversión, que existan externalidades positivas, principalmente de difusión tecnológica, hacia el resto de empresas del sector.

Dado que los recursos siempre son escasos en los gobiernos subnacionales, todos los proyectos de inversión de desarrollo productivo son rivales[104], ya que el consumo de un determinado grupo de beneficiarios afecta la cantidad disponible del bien para el consumo de otros, en consecuencia, existirán costos de congestión que justifican un descenso de la materia a niveles subnacionales.

También es muy posible que exista movilidad entre jurisdicciones, ya que la localización de actividades productivas está en función, entre otros factores, a los beneficios que se puede obtener de cada gobierno subnacional en cuanto a medias de promoción de desarrollo productivo. Desde este punto de vista, este criterio sugeriría una retención de la materia en el nivel nacional.

---

[103] *No debe perderse de vista que en el caso de agricultura y minería, los recursos naturales vinculados a estas actividades productivas (tierra y minerales respectivamente), corresponden a otras áreas competenciales y tienen un tratamiento diferente desde el punto de vista del criterio de flexibilidad.*

[104] *Nótese que algunas intervenciones que no son rivales, como los incentivos tributarios o la corrección de fallas de coordinación, son tratadas en áreas competenciales distintas como se indicó al inicio del subtítulo.*

Si se tiene en cuenta una vez más el hecho de que los recursos son escasos en los gobiernos subnacionales y por ende es necesario ser selectivo en la implementación de proyectos de inversión estratégicos, se evidencia la necesidad de contar con una focalización de grupos meta que debe ser efectivizada desde niveles subnacionales.

Por último, aplicando los criterios socio-políticos, se puede apreciar que indudablemente existirá una gran variedad de preferencias por distintos tipos de acciones de fomento productivo, en función a las distintas necesidades de los productores. Esta variedad de preferencias requerirá a su vez de un mecanismo de participación social para identificar las mismas, en consecuencia, ambos criterios sugieren una transferencia de la materia en cuestión a niveles subnacionales. Finalmente, el criterio de subsidiariedad pone de manifiesto una vez más que el bien puede ser provisto de mejor manera desde un nivel lo más cercano posible al ciudadano.

En resumen, todo el análisis apunta a que la legislación sea manejada desde el nivel departamental. Por su parte, la reglamentación y operación podrían ser de responsabilidad tanto del nivel departamental como del municipal, tomando en cuenta que en las áreas rurales (alejadas de la instancia prefectural), los niveles locales pueden hacer mucho por promover las actividades agrícolas y ganaderas, asimismo, en las áreas urbanas densamente pobladas, los municipios (que por lo general son bastante grandes y cuentan con recursos suficientes) pueden también jugar un papel preponderantes en la promoción de la actividad manufacturera.

TURISMO

En el caso de esta materia competencial sucede algo muy parecido a lo observado en el tema de caminos, el tamaño del grupo que se beneficia del bien está en función a la escala empleada al momento de proveer dicho bien, pudiendo la escala ser de alcance nacional, departamental o municipal.

Del mismo modo, esta materia sí presenta el criterio de flexibilidad, puesto que es preciso adaptar eventualmente el marco legal de cada uno de los tres niveles a circunstancias de política pública cambiantes en el entorno respectivo.

Cómo se explicó anteriormente, cuando convergen ambas características, tres tamaños de grupos de beneficiarios y flexibilidad legal en cada uno ellos, los niveles territoriales a los que corresponden dichos tamaños de beneficiarios (en este caso municipal, departamental y nacional) se apropian plenamente de la materia y su provisión se acomoda a todos los requerimientos propios del nivel, por ejemplo, en el caso de la promoción de turismo a nivel departamental, se da por sobreentendido que las acciones llevadas a cabo están de acuerdo a economías de escala y economías de alcance que aseguran una provisión costo-efectiva desde dicho nivel intermedio.

Teniendo en cuenta estas características particulares, la sugerencia final es lógicamente que los tres niveles se hagan cargo de la legislación, reglamentación y operación, dentro de sus respectivas escalas de provisión.

MEDIO AMBIENTE

Las tres materias priorizadas dentro de esta área competencial (desechos sólidos, desechos líquidos y ambiente limpio) tienen características comunes y no presentan flexibilidad puesto que el tema de medio ambiente es de incumbencia nacional y el marco legal debe ser único. Además, el tamaño del grupo que se beneficia de estas materias puede ser nacional o departamental.

En primer lugar, las tres materias cuentan con economías de escala y de alcance en el manejo, ya que se requiere de jurisdicciones nacionales o mínimamente departamentales para lograr una provisión costo-efectiva del servicio. Además, las tres materias se caracterizan por generar externalidades negativas que sólo pueden ser internalizadas desde el nivel nacional o en algunos casos desde el nivel departamental[105].

Dado que las tres materias presentan características de no rivalidad al poder ser consumidas al mismo tiempo por varios individuos y en la misma cantidad, no existen costos de congestión que justifiquen un descenso a niveles subnacionales.

Cuando no existe un deterioro ambiental considerable, es poco probable que se de un fenómeno de movilidad definitiva entre jurisdicciones para poder beneficiarse de mejores manejos de desechos sólidos o líquidos. En consecuencia, la señal que da este criterio es la de asignar la materia a niveles locales.

Para un adecuado manejo de la gestión ambiental, se hace imprescindible focalizar las fuentes de mayor contaminación al interior de una determinada jurisdicción. Esta actividad es evidentemente mejor realizada desde un nivel subnacional, por tanto, el criterio sugiere un descenso de la materia en cuestión.

Por último, en lo que a los criterios socio-políticos se refiere, es poco probable que la población tenga preferencias variadas sobre la forma en la cual deben manejarse los desechos sólidos, puesto que no cuenta con formación especializada en el tema. Por lo general, el interés radica en que se solucione el problema de dichos desechos, indistintamente de la técnica que vaya a ser empleada en el proceso. Al no existir entonces heterogeneidad de preferencias, tampoco existe la necesidad de identificarlas desde niveles subnacionales, por ende, ambos criterios apuntan hacia la retención de la materia en el nivel nacional. Respecto a la subsidiariedad, es innegable que el servicio puede ser provisto de forma más efectiva desde los niveles subnacionales que son los más próximos a la fuente de contaminación.

En síntesis, esta materia debería ser legislada desde el nivel nacional pero reglamentada y operada desde los tres niveles en función al alcance de los efectos contaminantes.

FAMILIA COMPETENCIAL: SOCIAL Y CULTURA

SALUD

Un primer grupo de materias dentro de esta área competencial, que guardan características de asignación similares, es el compuesto por los servicios hospitalarios (en los tres niveles), los geriátricos y las residencias de convalecencia y rehabilitación. En todas estas materias es el paciente el que acude al centro de atención.

No existe flexibilidad puesto que al tratarse de materias sociales de interés común, el marco legal debe ser uniforme y establecido desde el nivel nacional.

---

[105] *Debe tenerse en cuenta que en el caso de desechos sólidos, la primera impresión es que la externalidad no trasciende los límites de una determinada jurisdicción. Sin embargo, al filtrarse el agua a través de los rellenos sanitarios, la misma puede contaminarse y circular hasta otras jurisdicciones.*

El tamaño del grupo que se beneficia de dichas materias es de alcance subnacional, ya que está siempre circunscrito al radio de acción de los centros de atención.

Con excepción de la atención hospitalaria de primer nivel, todas las demás materias cuentan con economías de escala y de alcance puesto que la inversión en equipos y personal especializado se justifica sólo a partir de cierta cantidad mínima de pacientes. Por lo general, el nivel territorial a través del cual se puede lograr una provisión costo-efectiva, no necesariamente es el nacional, sino más bien el departamental.

Estas materias también presentan externalidades, una vez más exceptuando la atención hospitalaria de primer nivel, que también son susceptibles de ser internalizadas desde el nivel departamental.

Debido a la capacidad limitada de todos estos centros de atención, existe rivalidad puesto que el consumo del bien por parte de una persona reduce la cantidad disponible para el consumo de otra. En consecuencia, pueden existir costos de congestión que son mejor administrados por el nivel departamental, excepto nuevamente en el caso de la atención hospitalaria de primer nivel, ya que dichos costos de congestión tendrían que ser manejados por el nivel municipal.

En cuanto a la movilidad, dado que se trata de servicios de atención que son demandados cada cierto tiempo, es posible que exista el incentivo para trasladarse temporalmente de una jurisdicción a otra (salvo en el caso de prestaciones sencillas provistas por centros hospitalarios de primer nivel) para poder beneficiarse de mejores prestaciones. No obstante, esta movilidad puede ser controlada desde el nivel departamental.

Partiendo del principio de que el acceso a la salud debe ser de carácter universal en la medida de las posibilidades, no debería existir la necesidad de focalización de grupos meta, y por ende, la necesidad de transferir la materia en cuestión (con base en este criterio) a niveles subnacionales.

Por último, los criterios socio-políticos sugieren que al existir preferencias diferenciadas con respecto al tipo de servicio que desea cada individuo, y en consecuencia, la necesidad de identificar las mismas a través de mecanismos de participación social, resulta conveniente que sea el nivel departamental (y en el caso de la atención primaria el nivel municipal) el que se haga cargo de estas materias. También existe subsidiariedad, ya que la provisión es más efectiva en la medida que se aproxima al individuo.

En conclusión, la facultad legislativa debería permanecer en el nivel nacional y la función reglamentaria de todas estas materias en el nivel departamental. Además, el nivel departamental debería operar los servicios hospitalarios de segundo y tercer nivel, los geriátricos y las residencias de convalecencia y rehabilitación, mientras que el nivel municipal debería tener la responsabilidad de operar los servicios hospitalarios de primer nivel.

PREVENCIÓN Y VIGILANCIA

En el caso de esta materia, prácticamente todos los criterios (con excepción de los de focalización de grupos meta y subsidiariedad, coinciden en que se trata de un bien público de características puramente nacionales. Por este motivo, tanto la legislación como la reglamentación y la operación, deberían estar en el nivel nacional, con la posibilidad de que tanto el nivel departamental como el municipal operen también pero por delegación del nivel nacional.

BANCOS DE SANGRE

En este caso no existe flexibilidad por tratarse del manipuleo de una sustancia delicada y vital para la salud del individuo que requiera de una transfusión en cualquier lugar del país, por lo tanto, el marco legal debe ser uniforme y establecido desde el nivel nacional.

El tamaño del grupo que se beneficia de esta materia es de alcance subnacional, ya que está siempre circunscrito al radio de acción del banco en cuestión.

Debido al grado de especialización que se requiere para el manipuleo y a la inversión en maquinaria de conservación específica, existen economías de escala y alcance en la provisión que pueden ser manejadas desde el nivel nacional o eventualmente el departamental. Además, dado que el beneficiario puede trasladarse entre jurisdicciones una vez recibida la transfusión, existen externalidades que sólo pueden ser internalizadas desde el nivel nacional o departamental.

Al ser el banco de sangre un establecimiento físico con una capacidad de almacenaje limitada, el consumo del bien por parte de un individuo reduce la cantidad disponible para el consumo de otro, en consecuencia existe rivalidad y por ende costos de congestión que pueden ser mejor administrados desde el nivel departamental o municipal.

En cuanto a la movilidad, dado que se trata de un servicio de atención demandado cada cierto periodo tiempo pero normalmente en condiciones de emergencia, no es muy probable que exista el incentivo para trasladarse temporalmente de una jurisdicción a otra para beneficiarse de mejores prestaciones. Entonces, la señal que da este criterio es la de transferir el servicio al nivel municipal o departamental.

Dadas una vez más las características de emergencia en las cuales se requiere normalmente de este servicio, no debería existir la necesidad de focalización de grupos meta, y por ende, la necesidad de transferir la materia en cuestión a niveles subnacionales.

En lo que a los criterios socio-políticos se refiere, no existen preferencias diferenciadas puesto que lo que interesa es que el paciente acceda a su mismo tipo de sangre en casos de emergencia, en consecuencia, no existe incentivo para traspasar la materia a los niveles subnacionales bajo este criterio. En cambio, sí existe subsidiariedad ya que mientras más cerca esté el banco del paciente, más efectiva será la transfusión. Por último, en este caso en particular no se requiere de una identificación de necesidades a través de mecanismos de participación social, puesto que no es posible conocer *ex ante* cuáles serán las necesidades de sangre en caso de emergencias, pudiendo bajo este criterio permanecer la materia en el nivel nacional.

En síntesis, la facultad legislativa debería permanecer en el nivel nacional, así como también la función reglamentaria y la operación, pudiendo delegarse dicha operación ya sea a los departamentos, o a algunos municipios estratégicamente localizados.

BRIGADAS MÓVILES

A diferencia de las anteriores materias, en este caso es la brigada móvil con sus respectivos equipos y personal médico que se traslada hasta donde se encuentra el grupo de pacientes que requieren de atención.

No existe flexibilidad puesto que continúa siendo una materia relacionada con la salud de la población y por tanto de interés común, por este motivo el marco legal debe ser uniforme y establecido desde el nivel nacional.

El tamaño del grupo que se beneficia de dichas brigadas móviles es de alcance subnacional, ya que el servicio promueve precisamente la característica de no tener que trasladarse a otras jurisdicciones para acceder a ciertos servicios de salud.

Como se trata de servicios de mediana complejidad, existen moderadas economías de escala y de alcance que pueden ser manejadas desde el nivel departamental. Asimismo, pueden presentarse también ciertas externalidades que igualmente son susceptibles de ser internalizadas desde el nivel departamental.

Debido a la limitada disponibilidad de dichas brigadas móviles, existe rivalidad puesto que al ir a proveer el servicio a una determinada región, se deja de ir a otra que posiblemente requiere el servicio con la misma urgencia, en consecuencia, pueden existir costos de congestión que son mejor administrados por el nivel departamental.

En cuanto a la movilidad, si se asume que dichas brigadas cuentan con un itinerario más o menos regular, entonces no existirá la motivación de tener que trasladarse a otra jurisdicción (a no ser en el caso de emergencias) para beneficiarse del servicio, puesto que el paciente puede estimar cuándo llegará el servicio hasta su propia ubicación. Entonces, bajo este criterio, no habría necesidad de mantener la materia en cuestión en niveles territoriales superiores.

Dado que es preciso priorizar una ruta de visitas óptima, existirá la necesidad de focalización de grupos más vulnerables que requieren del servicio de manera más rápida, por ende, existirá también la necesidad de transferir la materia en cuestión a niveles subnacionales.

Finalmente, los criterios socio-políticos sugieren que pueden existir preferencias diferenciadas con respecto al servicio de cada brigada (Ej. frecuencias de viajes, especialidades disponibles, idioma de atención, etc.), y en consecuencia, la necesidad de identificar las mismas a través de mecanismos de participación social que pueden ser mejor administrados desde el nivel departamental. También existe subsidiariedad y es precisamente por este motivo que la brigada se aproxima lo más posible al paciente para brindar un servicio más efectivo.

En conclusión, la facultad legislativa debería permanecer en el nivel nacional y tanto la función reglamentaria como la de operación ser transferidas al nivel departamental.

EDUCACIÓN

Un primer grupo de materias de educación preescolar, primaria, secundaria y especial, muestran características de asignación similares, así como también un segundo grupo compuesto por las materias de educación universitaria, técnica y docente.

Todas estas materias requieren de cierto grado de uniformización básico pero a su vez presentan el criterio de flexibilidad, puesto que existe una necesidad de adaptación del marco legal a circunstancias de política cambiantes en el entorno.

Por otro lado, el tamaño del grupo que se beneficia de dichas materias es siempre de ámbito subnacional.

En cuanto a los criterios de economías de escala y alcance, sólo están presentes en los casos de universidades, centros técnicos y de formación docente, debido a la

necesidad de especialización e inversiones más elevadas que requieren dichas materias. En el resto de los casos, no es posible afirmar que existan este tipo de economías de escala o alcance.

Con relación a las externalidades, éstas están presentes en todas las materias de educación ya que los beneficios de la provisión de una adecuada formación, repercuten indudablemente en otras jurisdicciones.

Dada la característica de rivalidad existente en todas las materias de educación, debido a las plazas limitadas con las que cuentan los centros de enseñanza, existirán costos de congestión en todos los caso, mismos que son mejor administrados desde los niveles subnacionales.

Respecto a la movilidad, sólo en los casos de enseñanza universitaria, técnica y docente, es posible considerar un traslado de mediano plazo a otras jurisdicciones a fin de beneficiarse de una mejor calidad del servicio, en el resto de las materias de educación básica y especial, es muy poco probable que exista un incentivo para trasladarse a otras jurisdicciones, básicamente por el tema de edad y dependencia de los alumnos de los padres.

Si se parte del principio de que el acceso a la educación debe ser universal, entonces no existirá la necesidad de focalización de grupos meta, a no ser en el caso de educación especial que si requiere de cierta identificación particular de beneficiarios.

En lo que a los criterios socio-políticos se refiere, evidentemente existirán preferencias variadas entre las distintas jurisdicciones en los casos de educación universitaria, técnica y docente, pero no así en los otros casos de educación básica donde la enseñanza es más uniforme. En consecuencia, se necesitará mecanismos de participación social para identificar las preferencias del primer grupo pero no del segundo. Por último, el criterio de subsidiariedad se aplica a todas las materias de educación, con la diferencia de que en el caso de la enseñanza básica y especial el bien puede ser provisto de forma más efectiva desde el nivel municipal, mientras que en el caso de la enseñanza universitaria, técnica y docente el servicio es indudablemente mejor provisto desde el nivel departamental.

Por todo lo expuesto anteriormente, la recomendación que surge luego de la aplicación de los criterios, es la de mantener una legislación básica a nivel nacional y permitir al nivel departamental que emita su propia legislación de desarrollo sobre la base del marco legal definido en el nivel superior. Adicionalmente, el nivel departamental tendría también bajo su responsabilidad la función de reglamentar todas las materias y operar específicamente las de educación universitaria, técnica y docente.

Por su parte el municipio quedaría encargado solamente de operar las materias de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y educación especial, ésta última muy posiblemente por delegación del nivel departamental.

INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

Otra materia priorizada dentro de esta área competencial, es la investigación científica. En este caso en particular, la materia no está relacionada con la investigación científica aplicada (esta investigación aplicada ya fue considerada anteriormente como parte de los factores de producción dentro del área competencial de economía), sino más bien con la investigación científica pura (Ej. química, física, etc.).

El tamaño del grupo que se beneficia de un bien de estas características es normalmente de ámbito nacional, ya que no se trata de una investigación orientada a un sector en particular, sino más bien al conjunto de ciencias en general que tienen presencia en todo el territorio del país. Una vez que se logra algún descubrimiento, cada sector continúa con una segunda fase de investigación aplicada, que le permitirá recién aprovechar el descubrimiento para fines de incremento de la productividad.

Debido al manipuleo de átomos y moléculas que normalmente implica este tipo de investigación pura, no existe flexibilidad puesto que el nivel nacional está en la obligación de establecer garantías para que se lleve a cabo una manipulación prudente de este tipo de partículas que eventualmente terminarán en algún producto terminado en el mercado, luego de efectuado el proceso de investigación científica aplicada.

Teniendo en cuenta los altos costos de inversión y elevado nivel de especialización que requieren este tipo de investigaciones, es un hecho que existen significativas economías de escala y de alcance que sólo pueden ser asumidas por el nivel nacional o eventualmente el nivel departamental.

También existen externalidades, mayormente positivas, que es mejor administrarlas desde el nivel nacional (Ej. derechos de propiedad intelectual sobre los descubrimientos), a fin de promover la convergencia tecnológica de todas las regiones y evitar el beneficio unilateral de sólo algunas de éstas.

Dada la escasez de recursos financieros en todos los países en vías de desarrollo, este bien se convierte en rival puesto al destinar los fondos para una determinada investigación, reduce automáticamente la cantidad disponible para llevar adelante otra. En este sentido, existe la posibilidad de que aparezcan costos de congestión que tienden a bajar la materia al nivel departamental.

En condiciones de asimetría tecnológica entre regiones, sí existiría movilidad en el caso de este bien para poder beneficiarse de descubrimientos efectuados en otras jurisdicciones. Por este motivo, los países suelen poner el descubrimiento a disposición de todo el territorio nacional, a fin de evitar traslados de una jurisdicción a otra.

Por las condiciones de escasez de recursos financieros, expuestas anteriormente, es preciso efectuar cierta priorización inicial de algunas líneas de investigación, lo cual da una señal de un posible descenso de la materia al nivel departamental.

En cuanto a los criterios socio-políticos, es muy difícil que existan variedad de preferencias entre regiones sobre este tipo de investigaciones puras, principalmente debido al alto grado de especialización que se requiere para poder diferenciar entre las distintas opciones. Como consecuencia de este hecho, tampoco se necesitaría de mecanismos de participación social para identificar dichas preferencias. Por último, no se puede afirmar que exista subsidiariedad, puesto que al ser los descubrimientos en esencia de todo el país en su conjunto, no se requeriría de un grado de proximidad para que la provisión sea efectiva.

En definitiva, la recomendación que surge luego de la aplicación de los criterios, es la de mantener la facultad legislativa en el nivel nacional, así como también la función reglamentaria y la opción de poder operar. Por su parte, el nivel departamental también podría hacerse cargo de la función reglamentaria y de la operación, en algunos casos particulares de en los que la escala así lo requiera.

COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA ESTUDIANTIL

En el caso de esta materia que está principalmente relacionada con el tema del desayuno escolar, absolutamente todos los criterios coinciden en que se trata de un bien público de características puramente locales. Por este motivo, tanto la legislación como la reglamentación y la operación, deberían estar en el nivel municipal.

SANEAMIENTO BÁSICO

En líneas generales, el servicio de saneamiento básico incluye las materias de distribución de agua potable, alcantarillado, desechos sólidos y desechos líquidos. Teniendo en cuenta que las dos últimas materias ya fueron tratadas con anterioridad en el área competencial de Medio Ambiente, en el presente subtítulo sólo se abordaran las dos primeras.

DISTRIBUCIÓN DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

Ambas materias están relacionadas con el consumo final por parte del individuo, ya sea en su hogar o en un establecimiento productivo, en consecuencia, el tamaño del grupo que se beneficia del bien es definitivamente local[106].

No existe flexibilidad ya que se trata de servicios básicos cuya provisión es de interés nacional y no puede estar sujeta a circunstancias cambiantes de política pública del entorno.

Como en todas las redes de distribución o recolección, una vez tendida la misma el costo marginal de conectar a un consumidor adicional es prácticamente cero. Este hecho pone de manifiesto cierto grado de economías de escala que sumadas a la existencia de ciertas economías de alcance, podrían dar la impresión de que se requieren jurisdicciones mayores a las locales para lograr una provisión costo-efectiva. No obstante, por lo general esta limitante es resuelta a nivel municipal, excepto en los casos de grandes ciudades capitales donde las redes abarcan a varios municipios para abastecer otras concentraciones importantes de población que se encuentran dispersas en el área metropolitana.

Existen externalidades por tratarse de fluidos que pueden llegar a otras jurisdicciones, debiendo internalizarse los mismos ya sea a nivel departamental o nacional.

Si las redes tienen la capacidad instalada suficiente, se asume que ambos bienes son no rivales, puesto que los mismos pueden ser consumidos al mismo tiempo por varios individuos y en la misma cantidad. Por lo tanto, no existen costos de congestión que justifiquen un descenso de la materia competencial.

En cuanto a la movilidad, si una persona no cuenta con ambos servicios en una determinada jurisdicción, entonces es posible que opte por un traslado definitivo a otra jurisdicción para acceder a los mismos, pero si se toma en cuenta a las redes como tales, existe muy poca probabilidad de que un individuo que ya cuenta con acceso, decida cambiarse de jurisdicción sólo para beneficiarse de otro tipo de redes de distribución o recolección que le proporcionarán el mismo servicio. En este último caso no existiría movilidad y las materias podrían ser asimiladas por el nivel local.

---

[106] *El tema del agua como recurso natural, ya fue abordado como materia competencial aparte en el subtítulo de recursos hídricos y riego.*

Por otro lado, el tendido de redes sí requiere de una focalización o priorización de grupos meta a los cuales se beneficiará primero. Dicha actividad de focalización, justifica un descenso de la competencia al nivel local.

Para finalizar, los criterios socio-políticos muestran que si bien no existen preferencias por las redes como tales, sí existen diferencias en cuanto al servicio que prestan las empresas encargadas de administrar las redes, en consecuencia, será necesario también identificar dichas preferencias a través de mecanismos de participación social. Además, es indudable que existe subsidiariedad puesto que el servicio puede ser provisto de forma más efectiva desde el nivel más próximo al ciudadano, que es el local. Como se puede apreciar, los tres criterios sugieren una asignación de la materia al nivel local o municipal.

En conclusión, el nivel nacional debería hacerse cargo de la faculta legislativa y también de la función de reglamentar, principalmente por razones de estándares técnicos mínimos en la provisión, dejando al nivel municipal la responsabilidad de operar toda la materia en cuestión.

PROTECCIÓN SOCIAL

Las materias incluidas dentro de esta área competencial, que guardan relación con un grupo focal dentro de la población, es decir, adolescentes, niños, discapacitados, indigentes y grupos vulnerables, están relacionadas principalmente con derechos de estos grupos y medidas de asistencia directa a través de subsidios u otro tipo de instrumentos de alcance individual. En este sentido, por tratarse de un bien social de interés nacional y básicamente de derechos que les corresponden por igual a todos estos grupos focales a lo largo de todo el territorio del país, se puede asumir que el tamaño del grupo que se beneficia es de ámbito nacional.

En cambio, el resto de materias como vivienda, guarderías, orfanatos y centros de acogida, están relacionadas con infraestructuras físicas que también brindan un servicio de protección social, pero a una cierta cantidad de individuos en función a una capacidad instalada, en consecuencia, el tamaño del grupo que se beneficia del bien es de ámbito local.

La mayoría de los criterios de asignación, exceptuando los costos de congestión y la movilidad, tienen características idénticas en todas las materias.

Por un lado, no existe flexibilidad ya que se trata de un bien social cuyo marco legal debe ser uniforme en todo el territorio nacional.

Tampoco existen economías de escala o de alcance, ya que al ser la provisión de carácter universal al interior de los grupos focales, no se requiere de un número mínimo de beneficiarios a partir del cual recién se justifique la provisión del servicio. Nótese que en el caso de infraestructura de acogida o vivienda, a pesar de existir una inversión inicial, ésta puede fácilmente ser provista de manera costo-efectiva desde un nivel jurisdiccional local, ya que no se trata de un servicio especializado que requiera de procesos complejos manejables sólo desde una escala territorial superior.

Las externalidades también están ausentes, puesto que una vez provisto el bien a un individuo desde un nivel local, los beneficios de dicha provisión no alcanzan a personas no residentes en la misma jurisdicción.

A pesar de que el servicio es universal al interior de los grupos meta, existe la necesidad de focalizar previamente dichos grupos metas a través de una jurisdicción local.

Por lo general, existen marcadas diferencias entre los distintos individuos de dichos grupos focales, en función a las expectativas que tengan cada uno de ellos. Tanto esta variedad de preferencias como la necesidad de identificarlas, requieren de la intervención de niveles subnacionales. Adicionalmente, la provisión de todo mecanismo de protección social tiene necesariamente características de subsidiariedad, debido a la necesidad de proximidad con el individuo o beneficiario final.

En el caso de la movilidad, es muy probable que los grupos focales se vean motivados a trasladarse a otras jurisdicciones sí es que existiesen diferencias en los beneficios a los cuales se puede acceder (excepto en el caso de guarderías y vivienda donde por lo general existe una fuerte tendencia a permanecer en el lugar de origen), por lo tanto, este criterio promueve una retención de la competencia en el nivel nacional.

Para concluir, en el caso de las materias que implican una infraestructura física, como vivienda, guarderías, orfanatos y centros de acogida, obviamente se trata de bienes rivales ya que la capacidad de dichas construcciones es siempre limitada, por ende, existirán costos de congestión que pueden ser mejor administrados desde el nivel local. Por su parte, las materias relacionadas con los derechos de los grupos focales en general, no cuentan con este tipo de rivalidad (siempre y cuando no haya una infraestructura física de por medio), ya que en los posible el bien debe ser de carácter universal al interior de dicho grupos, evitando así la presencia de costos de congestión y en consecuencia la necesidad de transferir las materias a niveles subnacionales.

En síntesis, el nivel nacional debería retener la legislación de todas estas materias de interés social y el nivel municipal asumir tanto la reglamentación como la operación de las mismas de manera plena.

CONSIDERACIONES DE LA DIMENSIÓN DEL FINANCIAMIENTO ESTRUCTURAL DE LA ASIGNACIÓN MATERIAL (JOSÉ ANTONIO TERÁN C.)

INTRODUCCIÓN

La asignación de competencias a los distintos niveles de gobierno tiene su correlato y consecuencia con la definición de sistemas de financiamiento acordes con las llaves consideradas en la técnica de asignación.

Para lograr una primera asignación de financiamiento estructural, es importante considerar supuestos básicos de organización del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales. Los más importantes son los siguientes:

1) El Gobierno Nacional tiene dominios tributarios sobre impuestos nacionales, tasas y patentes, que por razones de eficiencia económica y capacidad institucional deben ser asignados a su competencia.

2) El Gobierno Nacional financiará sus competencias básicamente con recursos originados en la recaudación de tributos nacionales[107].

3) El Gobierno Nacional podrá también financiar sus competencias en el ámbito de la inversión pública con recursos de endeudamiento interno y externo, si las condiciones macroeconómicas asi se lo permiten.

4) El Gobierno Nacional establecerá un sistema de transferencias verticales, financiado por los tributos nacionales donaciones o endeudamiento nacional, con el objeto de corregir desequilibrios fiscales en los ámbitos territoriales.) Para este efecto se consideran dos tipos de transferencias: unas primarias destinadas a establecer bases para los equilibrios fiscales y otras complementarias, que buscan perfeccionar el sistema de transferencias fiscales.

5) La base del financiamiento subnacional debería estar soportada por el esfuerzo tributario territorial. En este contexto, los Gobiernos Departamentales y Locales tendrán dominios tributarios que corresponderán a cada nivel de gobierno.

6) Varias materias competenciales, por la naturaleza de la provisión de servicios, soportan gastos de operación recurrentes a través del cobro de tarifas o cobro por servicios. Los Gobiernos Departamentales y Locales tendrán con facultades de administrar y financiar estas competencias, deberán acudir además a esta modalidad de ingresos subnacionales.

7) Dado que la relación de gastos y esfuerzo tributario territorial en los gobiernos subnacionales provocarán brechas fiscales y brechas presupuestarias, se establecen sistemas de transferencias verticales con las siguientes características:

[107] Entendiendose tributos nacionales al conjunto de impuestos, regalías, tasas y patentes bajo su competencia.

a. Un sistema de transferencias primario, basado en criterios generales de asignación, que establecen la plataforma del financiamiento a competencias subnacionales.

b. Un sistema complementario que tienen tres modalidades de financiamiento: i) un financiamiento compensatorio que busca cerrar brechas presupuestarias en el corto plazo, con base en el dimensionamiento de gastos y el rendimiento tributario territorial; ii) un sistema de cohesión, que opera bajo principios de eficiencia y competencia, para la ejecución de proyectos que promuevan desarrollo económico en regiones cuyo crecimiento económico en el corto plazo está comprometido por la inexistencia de capacidad productiva instalada; y iii) un sistema de ecualización, destinado a financiar bienes meritorios y corregir la provisión estatal en presencia de externalidades, a efectos de garantizar estándares similares de provisión en servicios elementales como salud, educación y agua.

c. Con base en un sólido sistema de regulación del endeudamiento subnacional que promueva mayor responsabilidad fiscal y decremente las señales de aval implícito del Gobierno Nacional, se permite el endeudamiento subnacional para financiar inversiones importantes en los niveles departamentales y municipales.

En relación con estos supuestos, el presente informe considera la asignación de fuentes estructurales a las competencias asignadas al escenario correspondiente al modo de estado compuesto triterritorial.

Las abreviaturas a aplicarse para la identificación estructural del financiamiento son las siguientes:

Abreviatura	Fuente de Financiamiento
TN	Tributos Nacionales
TD	Tributos Departamentales
TM	Tributos Municipales
TPS	Tarifas y pagos por Servicios
TRP	Transferencias Primarias
TRCO	Transferencias por Compensación
TRCH	Transferencias por Cohesión
TREC	Transferencias por Ecualización
DD	Endeudamiento

ASIGNACIÓN INICIAL DE FUENTES ESTRUCTURALES

GESTIÓN ESTATAL

Comprende las áreas competenciales de sistemas independientes de control, regulación y justicia y hacienda.

La asignación competencial en esta familia, permite identificar las fuentes estructurales de financiamiento que muestra la tabla siguiente:

Familia competencial	Area Competencial	Materia Competencial	Asignación Competencial	Opciones de Financiamiento Estructural
Gestión Estatal	Sistemas Independientes de Control, Regulación y Justicia	Sistema de Control Fiscal	Exclusiva, Paralela (NN-ND)	NN = TN
				ND = TD, TRP, TRCO
		Sistema Electoral	Exclusiva, Compartida, Parcial Paralela (NN-ND)	NN = TN
				ND = TD, TRP, TRCO
		Sistema del Servicio Civil	Exclusiva, Paralela (NN-ND - NM)	NN = TN
				ND = TD, TRP, TRCO
				NM = TM, TRP
		Sistema de Notarias	Exclusiva, Compartida, Parcial Paralela (NN-ND-NM)	NN = TN
				ND = TD, TRP, TRCO
				NM = TM, TRP
	Asuntos Financieros y Fiscales	Hacienda	Exclusiva, Paralela (NN -ND - NM)	NN = TN
				ND = TD, TRP, TRCO
				NM = TM, TRP

Obsérvese que la fuente privilegiada para atender estas competencias en el nivel nacional son los tributos administrados por el Gobierno Nacional. En el Gobierno Departamental la estructura de financiamiento podría provenir de los tributos departamentales, las transferencias primarias y las transferencias compensatorias. En los Gobiernos Locales, las principales fuentes serían los tributos municipales y las transferencias primarias**.**

ECONOMÍA Y MEDIO AMBIENTE

Las competencias estudiadas son aquellas materias que corresponden al área de economía y al área competencial de medio ambiente.

La asignación competencial en esta familia, permite identificar las fuentes estructurales de financiamiento que muestra la tabla siguiente:

Familia Competencial	Area Competencial	Materia Competencial	Asignación Competencial	Opciones de Financiamiento Estructural
Economía y medio Ambiente	Economía	Agricultura	Exclusiva, Exhaustiva, Delegativa (ND-NM/d)	ND = TD, TRP, TRCH, DD, TPS
				NM = TM, TRP, TRCH, DD, TPS
		Ganadería	Exclusiva, Exhaustiva, Delegativa (ND-NM/d)	ND = TD, TRP, TRCH, DD, TPS
				NM = TM, TRP, TRCH, DD, TPS
		Minería	Exclusiva, Exhaustiva, Delegativa (NN -ND/d-NM/d)	NN = TN, DD
				ND = TD, TRP, TRCH, DD
				NM = TM, TRP, TRCH, DD
		Riego y Recursos Hídricos	Exclusiva, Paralela, Delegativa (NN-ND-ND/d-NM-NM/d)	NN = TN, DD
				ND = TD, TRP, TRCH, DD, TPS
				NM = TM, TRP, TRCH, DD, TPS
		Manufactura	Exclusiva, Exhaustiva, Privativa (ND)	ND = TD, TRP, TRCH, DD
		Turismo	Concurrente, Paralela, Plena, Completa (NN-ND-NM)	NN = TN, DD
				ND = TD, TRP, TRCH, DD
				NM = TM, TRP, TRCH, DD
		Caminos	Concurrente, Paralela, Plena, Completa (NN-ND-NM)	NN = TN, DD
				ND = TD, TRP, TRCH, DD, TPS
				NM = TM, TRP, TRCH, DD, TPS
		Electricidad	Exclusiva, Exhaustiva, Delegativa (NN-ND/d-NM/d)	NN = TN, DD
				ND = TD, TRP, TRCH, DD, TPS
				NM = TM, TRP, TRCH, DD, TPS
	Medio Ambiente	Protección Ambiental	Exclusiva, Paralela (NN-ND-NM)	NN = TN, DD
				ND = TD, TRP, TRCH, DD, TPS
				NM = TM, TRP, TRCH, DD, TPS

Se debe distinguir que en esta familia de competencias, el nivel nacional puede financiar sus competencias con tributos nacionales y endeudamiento. Los niveles departamental y municipal, para esta familia competencial, además de las fuentes de financiamiento básicas con los tributos departamentales y municipales y las transferencias primarias, estos niveles de gobierno pueden acudir al sistema de transferencias por cohesión y ejecutar operaciones de endeudamiento para financiar sus inversiones.

En varios sectores económicos en los cuales es posible una discriminación de consumidores por precios, dada la necesidad de garantizar la sostenibilidad financiera de esto servicios, los gobiernos subnacionales financiarán particularmente gastos recurrentes por operación con tarifas o con pagos por servicios.

SOCIEDAD Y CULTURA

Esta familia comprende áreas competenciales importantes tales como educación, salud y gestión social

La asignación competencial en esta familia, permite identificar las fuentes estructurales de financiamiento que muestra la tabla siguiente.

Las materias competenciales que conforman esta familia en general tienen sus funciones de operación en los niveles subnacionales. Por tal razón, las

responsabilidades del Gobierno Nacional son más bien aquellas relacionadas con las facultades de legislar y reglamentar, razón por la cual la fuente directa de financiamiento en este nivel de gobierno son los tributos nacionales.

Familia Competencial	Area Competencial	Materia Competencial	Asignación Competencial	Opciones de Financiamiento Estructural
Sociedad y Cultura	Educación	Educación Básica, Superior y Especializada	Concurrente, Piramidal, Plena, Repartida (NN-ND-NM)	NN = TN
				ND = TD, TRP, TRCO, TREC, TPS
				NM = TM, TRP, TRCO, TREC, TPS
		Investigación Científica	Concurrente, Paralela, Plena, Completa (NN-ND)	NN = TN
				ND = TD, TRP, TRCH
		Alimentación Estudiantil	Exclusiva, Compartida, Plena, Completa (ND-NM)	ND = TD, TRP, TRCO, TREC, TPS
				NM = TM, TRP, TRCO, TREC, TPS
	Salud	Servcios Hospitalarios	Exclusiva, Compartida, Plena, Repartida (NN-ND-NM)	NN = TN
				ND = TD, TRP, TRCO, TREC, TPS
				NM = TM, TRP, TRCO, TREC, TPS
		Establecimientos Especiales de Salud	Exclusiva, Exhaustiva, Delegativa (ND-NM/d)	ND = TD, TRP, TRCO, TREC, TPS
				NM = TM, TRP, TRCO, TREC, TPS
		Medidas Especiales de Salud	Exclusiva, Exhaustiva, Delegativa (NN-ND/d-NM/d)	NN = TN
				ND = TD, TRP, TRCO, TREC, TPS
				NM = TM, TRP, TRCO, TREC, TPS
		Servicios de Agua y Alcantarillado	Exclusiva, Compartida, Parcial (NN-NM)	NN = TN
				NM = TM, TRP, TRCO, TREC, TPS
	Gestión Social	Género y Generacional	Concurrente, Piramidal, Plena, Completa, Delegativa (NN-ND-NM/d)	NN = TN
				ND = TD, TRP, TRCO, TREC
				NM = TM, TRP, TRCO, TREC
		Vivienda	Exclusiva, Compartida, Plena, Completa (NN-NM)	NN = TN
				NM = TD, TRP, TRCO, TREC
		Grupos Vulnerables	Exclusiva, Exhaustiva, Delegativa (ND-NM/d)	ND = TD, TRP, TRCO, TREC
				NM = TM, TRP, TRCO, TREC

En el ámbito departamental y municipal, es posible que estas instancias de gobierno apliquen recursos originados en los tributos departamentales y municipales, pero además puedan soportar el financiamiento de las planillas de estos sectores sociales con las transferencias compensatorias y ampliar y garantizar coberturas y servicios homogéneos con financiamiento del sistema de ecualización.

Está previsto que en varios sectores sociales, la provisión de bienes y servicios descentralizados deba ser sostenible en términos financieros e institucionales, parea el efecto, gastos de inversión y gastos operacionales podrán ser financiados con ingresos tributarios, transferencias verticales y en tarifas o pago por servicios.

ANEXOS

MATRICES DE DIAGNÓSTICO SECTORIAL

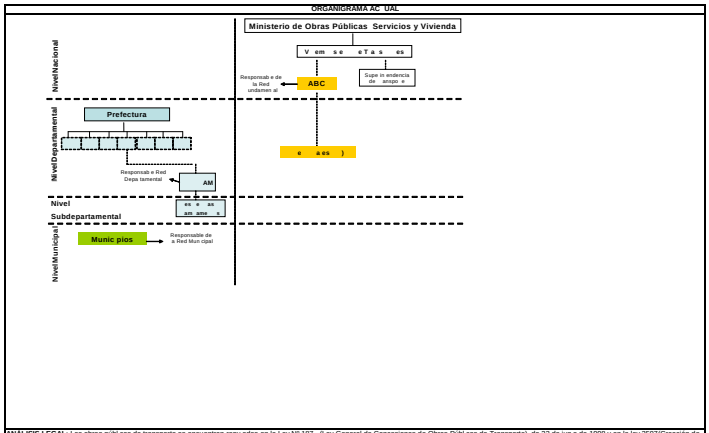
LINEA DE BASE COMPETENCIAL EN LOS TRES NIVELES TERRITORIALES

ÁREA COMPETENCIAL:	ECONOMÍA	ESTADO ACTUAL		
Materia:	Caminos	NIVEL NACIONAL	NIVEL DEPARTAMENTAL	NIVEL MUNICIPAL

FACULTAD DE LEGISLAR	**Detalle de Leyes:** No. 1654 de 28/07/1995 — No. 1551 de 20/04/1994 No. 2028 de 28/10/1999 — No. 2235 de 31/07/2001 No. 1874 de 22/06/1998 — No. 3507 de 27/10/2006 No. 1769 de 10/03/1997 — No. 1600 de 28/10/1994

FACULTAD DE ADMINISTRAR FUNCIONES COMPETENCIALES												
1) Reglamentar					**Detalle de Normas:** D.S. 28631 de 08/03/2006 — D.S. 25366 de 26/04/1999 D.S. 25060 de 02/06/1998 — D.S. 28421 de 21/10/2005 D.S. 25134 de 21/08/1998 — D.S. 27732 de 15/09/2004 D.S. 28946 de 25/11/2006 — D.S. 28948 de 25/11/2006 D.S. 24753 de 31/07/1997 — D.S. 25461 de 23/07/1999							
2) Planificar					Administradora Boliviana de Carreteras / Ministerio Cabeza de Sector			Prefectura / SEPCAM			Municipio	
3) Operar	Servicios Personales				Provisión: Administradora Boliviana de Carreteras	Elaboración de Planillas: Administradora Boliviana de Carreteras		Provisión: SEPCAM	Elaboración de Planillas: Prefectura		Provisión: Municipio	Elaboración de Planillas: Municipio
	Servicios no Personales				- Mantenimiento rutinario de red vial fundamental por licitación - Conservación red vial fundamental a través de microempresas - Investigación y desarrollo de tecnología vial			- Mantenimiento rutinario de red vial departamental - Conservación red vial departamental a través de microempresas pilotos - Mantenimiento rutinario de red vial fundamental por delegación - Mantenimiento rutinario de red vial municipal por convenio			- Mantenimiento rutinario de red vial municipal - Mantenimiento rutinario de red vial fundamental por delegación	
	Materiales y Suministros				Administradora Boliviana de Carreteras			SEPCAM			Municipio	
	Construcción de Infraestructura, Adquisición de Maquinaria y Equipo, Elaboración de Estudios y Proyectos de Inversión				- Construcción red vial fundamental con aporte de 30% de prefecturas			- Construcción red vial departamental - Construcción red vial fundamental por delegación - Construcción red vial municipal por convenio - Elaboración estudios técnicos de red vial fundamental por delegación - Maquinaria propia para mantenimiento rutinario			- Construcción red vial municipal - Construcción red vial fundamental por delegación - Elaboración estudios técnicos de red vial fundamental por delegación	
	Atribuciones	Ciclo Solicitar-Aprobar-Autorizar	Servicios Personales		Solicitar: Regionales	Aprobar: ABC	Autorizar: ABC	Solicitar: Residencias y Campamentos	Aprobar: SEPCAM	Autorizar: Prefectura	Solicitar: Municipio	Aprobar: Municipio / Autorizar: Municipio
			Servicios no Personales		Regionales	ABC	ABC	Residencias y Campamentos	SEPCAM	Prefectura	Municipio	Municipio / Municipio
			Materiales y Suministros		Regionales	ABC	ABC	Residencias y Campamentos	SEPCAM	Prefectura	Municipio	Municipio / Municipio
			Construcción de Infraestructura y Adquisición de Maquinaria y Equipo		Regionales	ABC	ABC	Residencias y Campamentos	SEPCAM	Prefectura	Municipio	Municipio / Municipio
		Asignar Servicios Personales	Distribución Geográfica		Administradora Boliviana de Carreteras			SEPCAM			Municipio	
			Crecimiento		Administradora Boliviana de Carreteras			Prefectura			Municipio	
		Designar Personal Jerárquico			Administradora Boliviana de Carreteras			Prefectura / SEPCAM			Municipio	
		Otros			- Otorgar en concesión las obras carreteras - Registro de empresas constructoras, consultoras y operadores de servicio de transporte - Licencias de operación			- Otorgar en concesión las obras carreteras			- Otorgar en concesión obras carreteras	
4) Supervisar (Sectorialmente)					ABC / Ministerio Cabeza de Sector			Prefectura / SEPCAM			Municipio	
5) Regular (Superintendencias)					Superintendencia de Transportes							

ELABORACIÓN Y VALIDACIÓN	Ficha elaborada por:	Ficha validada por:
	Consultor Sergio G. Villarroel Böhrt	Sectorista Mauricio Navarro



ANÁLISIS LEGAL: Las obras públicas de transporte se encuentran reguladas en la Ley Nº 187 (Ley General de Concesiones de Obras Públicas de Transporte), de 22 de junio de 1998 y en la ley 3507(Creación de la Administradora Boliviana de Carreteras), de 27 de octubre de 2006. Las principales Políticas Públicas de caminos formuladas en estas leyes son las siguientes: **a)** Las concesiones de obra pública se pagan con las concesiones de servicios públicos. De esta manera se vinculan indisolublemente la construcción de obras con la prestación de servicios. El titular que construye la obra es el titular del servicio prestado con la misma. No se establece una política amplia o flexible que permita la utilización de la concesión de obra independiente de la concesión del servicio. **b)** Descentralización territorial para la ejecución de las políticas de cargo de los niveles departamental y municipal en aquellas obras que estén dentro de su ámbito funcional y territorial, con habilitación de mancomunidades entre Prefecturas y Municipios para ejecutar obras que exceden el ámbito territorial de una sola Prefectura o Municipio. **c)** Tendencia a la transparencia de las concesiones. Es obligatorio el procedimiento de licitación pública. Se excluyen otros procedimientos de contratación administrativa. **d)** Transferencia de la responsabilidad económica al concesionario por la construcción de la obra, sobre la base de las compensaciones que obtiene en la prestación del servicio. Todos los riesgos en la construcción de la obra están a cargo del concesionario, con el impacto en los precios del servicio, que puede contrevalar una política de estabilización. **e)** Descentralización institucional (Administradora Boliviana de Carreteras) para la planificación y gestión de la Red Vial Fundamental. En la red vial que no es fundamental la descentralización es territorial, a través de Prefecturas y Municipios. **f)** Recaudación centralizada, a través de la Administradora Boliviana de Carreteras, de los recursos económicos

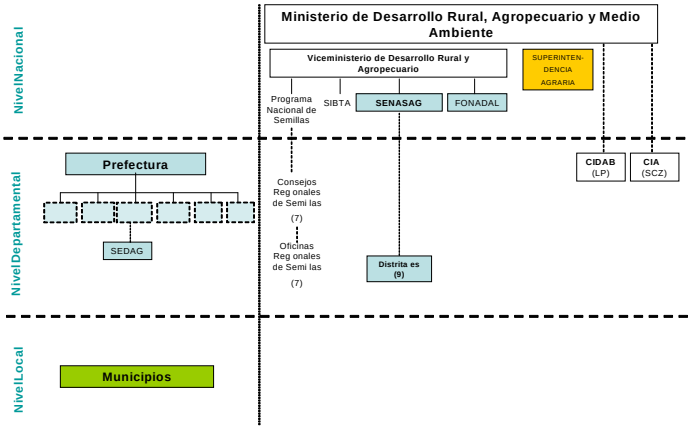
LINEA DE BASE COMPETENCIAL EN LOS TRES NIVELES TERRITORIALES

ÁREA COMPETENCIAL:	ECONOMÍA	ESTADO ACTUAL		
Materia:	Agropecuario	NIVEL NACIONAL	NIVEL DEPARTAMENTAL	NIVEL MUNICIPAL

FACULTAD DE LEGISLAR				Detalle de Leyes: No. 1654 de 28/07/1995; No. 1551 de 20/04/1994; No. 2028 de 28/10/1999; No. 2061 de 16/03/2000; No. 2235 de 31/07/2001						
FACULTAD DE ADMINISTRAR FUNCIONES COMPETENCIALES	1) Reglamentar			Detalle de Normas: D.S. 28631 de 08/03/2006; D.S. 25297 de 04/02/1999; D.S. 25060 de 02/06/1998; D.S. 28421 de 21/10/2005; D.S. 25717 de 30/03/2000						
	2) Planificar			Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente			Prefectura / SEDAG		Municipio	
				Provisión	Elaboración de Planilas		Provisión	Elaboración de Planilas	Provisión	Elaboración de Planilas
	3) Operar	Servicios Personales		Ministerio	Ministerio		SEDAG	Prefectura	Municipio	Municipio
		Servicios no Personales		- Investigación y transferencia tecnológica - Capacitación y asistencia técnica			- Investigación y transferencia tecnológica - Capacitación y asistencia técnica - Mantenimiento de infraestructura		- Investigación y transferencia tecnológica - Capacitación y asistencia técnica - Mantenimiento de infraestructura	
		Materiales y Suministros		- Incentivo al uso de semillas certificadas			- Incentivo al uso de semillas certificadas			
		Construcción de Infraestructura, Adquisición de Maquinaria y Equipo, Elaboración de Estudios y Proyectos de Inversión		- Proyectos de promoción de inversión privada - Proyectos de articulación y asociatividad productiva - Dotación de maquinaria y equipo - Infraestructura de apoyo a la producción y comercialización			- Proyectos de promoción de inversión privada - Proyectos de articulación y asociatividad productiva - Infraestructura de apoyo a la producción y comercialización		- Proyectos de promoción de inversión privada - Proyectos de articulación y asociatividad productiva - Infraestructura de apoyo a la producción y comercialización	
		Atribuciones		So icitar	Aprobar	Autorizar	Solicitar	Aprobar	Autorizar	Solicitar	Aprobar	Autorizar
			Ciclo So icitar-Aprobar-Autorizar: Servicios Personales	Ministerio	Ministerio	Ministerio	SEDAG	Prefectura	Prefectura	Municipio	Municipio	Municipio
			Ciclo So icitar-Aprobar-Autorizar: Servicios no Personales	Ministerio	Ministerio	Ministerio	SEDAG	Prefectura	Prefectura	Municipio	Municipio	Municipio
			Ciclo So icitar-Aprobar-Autorizar: Materiales y Suministros	Ministerio	Ministerio	Ministerio	SEDAG	Prefectura	Prefectura	Municipio	Municipio	Municipio
			Ciclo So icitar-Aprobar-Autorizar: Infraestructura y Adquisición de Maquinaria y Equipo	Ministerio	Ministerio	Ministerio	SEDAG	Prefectura	Prefectura	Municipio	Municipio	Municipio
			Asignar Servicios Personales: Distribución Geográfica	Ministerio			SEDAG			Municipio		
			Asignar Servicios Personales: Crecimiento	Ministerio			Prefectura			Municipio		
			Designar Personal Jerárquico	Ministerio			Prefectura / SEDAG			Municipio		
			Otros	- Certificación de producción y distribución de semillas - Certificación, acreditación y metrología (IBNORCA/IBMETRO) - Certificación de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria - Registro de unidades productivas agropecuarias - Aprobar procesos de simplificación de trámites			- Aprobar procesos de simplificación de trámites			- Calificación bromatológica - Otorgación de personalidad jurídica y tarjeta empresarial - Aprobar procesos de simplificación de trámites		
	4) Supervisar (Sectorialmente)			Ministerio			SEDAG			Municipio		
	5) Regular (Superintendencias)											

ELABORACIÓN Y VALIDACIÓN	Ficha elaborada por:	Ficha validada por:
	Consultor Sergio G. Villarroel Böhrt	Sectorialista Lic. Valdivia

ORGANIGRAMA ACTUAL



ANÁLISIS LEGAL: No existe una política pública básica e integral para la agropecuaria. Existen normas dispersas que establecen algunas políticas parciales sobre distintos aspectos de la actividad agropecuaria. Entre las más representativas de esta materia están vigentes la Ley Nº 2061(Ley de Creación del SENASAG), de 16 de marzo de 2000, que establece el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria; el Decreto Supremo 25717 (Decreto de Creación del SIBTA), de 30 de marzo de 200, que instituye el Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria y el Decreto Supremo 28153, de 16 de mayo de 2005, que aprueba la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural - ENDAR. Las principales Políticas Públicas sobre agropecuaria formuladas en esta normativa parcial son las siguientes **a)** Tendencia a garantizar la salud pública de la población a través de la protección sanitaria del patrimonio agropecuario y forestal y del control estatal de estas actividades. **b)** Articulación del sector público y privado para la modernización tecnológica del sector agropecuario, agroindustrial y forestal del país. **c)** Incorporación del sector público y privado en una nueva forma de institucionalidad (SIBTA) – estructura mixta - para el desarrollo tecnológico agropecuario.

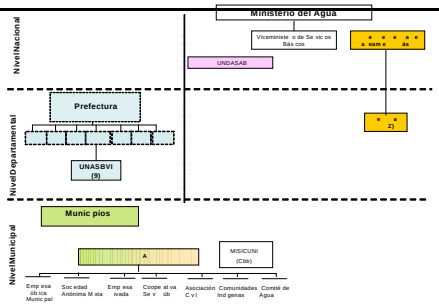
LINEA DE BASE COMPETENCIAL EN LOS TRES NIVELES TERRITORIALES

ÁREA COMPETENCIAL:	SALUD	ESTADO ACTUAL		
Materia:	Saneamiento Básico (Agua Potable, Alcantarillado, Disposición de Excretas, Residuos Sólidos y Drenaje Fluvial)	NIVEL NACIONAL	NIVEL DEPARTAMENTAL	NIVEL MUNICIPAL

FACULTAD DE LEGISLAR						**Detalle de Leyes:** No. 1654 de 28/07/1995; No. 1551 de 20/04/1994; No. 2028 de 28/10/1999; No. 2649 de 08/04/2004; No. 2066 de 11/04/2000						
FACULTAD DE ADMINISTRAR FUNCIONES COMPETENCIALES	1) Reglamentar					**Detalle de Normas:** D.S. 28631 de 08/03/2006; D.S. 27487 de 14/05/2004; D.S. 28421 de 21/10/2005; D.S. 27486 de 14/05/2004; D.S. 24447 de 20/12/1996						**Municipio:** Reglamenta sobre residuos só idos
	2) Planificar					Ministerio del Agua			Prefectura / UNASBVI			Municipio
	3) Operar	Servicios Personales				Provisión: Ministerio del Agua	Elaboración de Plani las: Ministerio del Agua		Provisión: UNASBVI	Elaboración de Plani las: Prefectura		Provisión: EPSA / Municipio; Elaboración de Plan llas: EPSA / Municipio
		Servicios no Personales				Ministerio del Agua			- Capacitación y asistencia técnica			- Mantenimiento
		Materiales y Suministros										EPSA / Municipio
		Construcción de Infraestructura, Adquisición de Maquinaria y Equipo, Elaboración de Estudios y Proyectos de Inversión							- Instalación de pozo, tubería, bomba, tablero de mando, torre y tanque.			- Instalación de sistemas de captación y distribución
		Atribuciones	Ciclo So icitar-Aprobar-Autorizar			So icitar	Aprobar	Autorizar	Solicitar	Aprobar	Autorizar	Solicitar / Aprobar / Autorizar
				Servicios Personales					UNASBVI	Prefectura	Prefectura	EPSA / Municipio; EPSA / Municipio; EPSA / Municipio
				Servicios no Personales					UNASBVI	Prefectura	Prefectura	EPSA / Municipio; EPSA / Municipio; EPSA / Municipio
				Materiales y Suministros								EPSA / Municipio; EPSA / Municipio; EPSA / Municipio
				Construcción de Infraestructura y Adquisición de Maquinaria y Equipo					UNASBVI	Prefectura	Prefectura	EPSA / Municipio; EPSA / Municipio; EPSA / Municipio
			Asignar Servicios Personales	Distribución Geográfica								EPSA / Municipio
				Crecimiento								EPSA / Municipio
			Designar Personal Jerárquico									EPSA / Municipio
			Otros			- Otorgar concesiones y licencias para prestación de servicios - Aprobar metas de calidad, expansión y desarrollo de las EPSAS - Intervención de EPSAS						
	4) Supervisar (Sectorialmente)					Ministerio del Agua / Superintendencia			Prefectura / UNASBVI			Municipio / Superintendencia
	5) Regular (Superintendencias)					Superintendencia de Saneamiento Básico						

ELABORACIÓN Y VALIDACIÓN	Ficha elaborada por:	Ficha validada por:
	Consultor Sergio G. Vi larroel Böhrt	Sectorialista José Barragan

ORGANIGRAMA ACTUAL



ANÁLISIS LEGAL: El servicio social de saneamiento básico se encuentra regulado en la Ley Nº 2066 (Ley Modificatoria a la Ley 2029), de 11 de abril de 2000. Las principales Políticas Públicas de saneamiento básico formuladas en esta ley son las siguientes **a)** Centralización en el nivel nacional de las políticas, normas y regulación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario. **b)** Descentralización institucional en la Superintendencia de Saneamiento Básico para el otorgamiento, control de ejercicio y extinción de derechos de particulares vinculados al servicio. **c)** Responsabilidades compartidas entre el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. **d)** Descentralización territorial en las Prefecturas y Municipios para la elaboración y desarrollo de planes departamentales y municipales de expansión de los servicios. **e)** Participación del Estado para la provisión y prestación de los servicios, de manera directa o a través de empresas concesionarias (EPSAs) u Organizaciones Territoriales de Base, mediante la descentralización territorial en los Municipios.

LINEA DE BASE COMPETENCIAL EN LOS TRES NIVELES TERRITORIALES

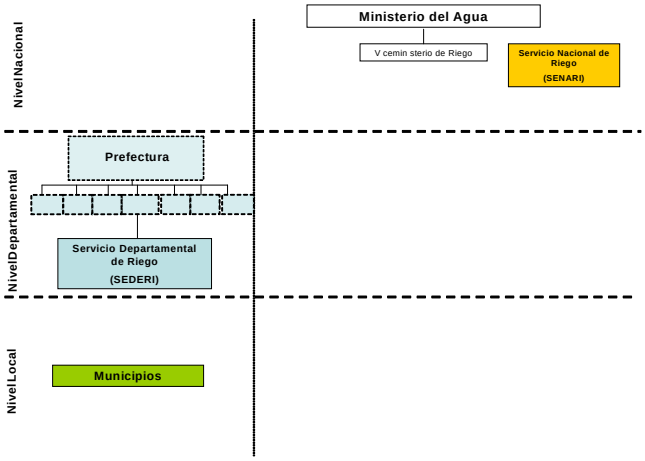
ÁREA COMPETENCIAL: ECONOMÍA	ESTADO ACTUAL		
Materia: Riego	NIVEL NACIONAL	NIVEL DEPARTAMENTAL	NIVEL MUNICIPAL

F A C U L T A D D E L E G I S L A R	**Detalle de Leyes:** No. 1654 de 28/07/1995 No. 1551 de 20/04/1994 No. 2878 de 08/10/2004 No. 2028 de 28/10/1999 No. 2235 de 31/07/2001

FACULTAD DE ADMINISTRAR FUNCIONES COMPETENCIALES	1) Reglamentar				**Detalle de Normas:** D.S. 28631 de 08/03/2006 D.S. 28421 de 21/10/2005 D.S. 25060 de 02/06/1998							
	2) Planificar				Ministerio / SENARI			Prefectura / SEDERI			Municipio	
	3) Operar	Servicios Personales			Provisión	Elaboración de Planillas		Provisión	Elaboración de Planillas		Provisión	Elaboración de Planillas
					Ministerio / SENARI	Ministerio / SENARI		SEDERI	Prefectura		Municipio	Municipio
		Servicios no Personales			Ministerio/SENARI - Investigación y transferencia de Tecnología - Capacitación y asistencia técnica			Mantenimiento sistemas de riego Investigación y transferencia de tecnología Capac tación y asistencia técnica			- Mantenimiento sistemas de riego	
		Materiales y Suministros			Ministerio del Agua / SENARI			Prefectura / SEDERI			Municipio	
		Construcción de Infraestructura, Adquisición de Maquinaria y Equipo, Elaboración de Estudios y Proyectos de Inversión			- Construcción de sistemas de riego			Construcción sistemas de riego > 100 [ha]			- Construcción obras microriego < 100 [ha] y obras de captación de agua	
		Atribuciones	Ciclo Solicitar-Aprobar-Autorizar		Solicitar	Aprobar	Autorizar	Solicitar	Aprobar	Autorizar	Solic tar	Aprobar	Autorizar
				Servicios Personales	Ministerio / SENARI	Ministerio / SENARI	Ministerio / SENARI	SEDERI	Prefectura	Prefectura	Municipio	Municipio	Municipio
				Servicios no Personales	Ministerio / SENARI	Ministerio / SENARI	Ministerio / SENARI	SEDERI	Prefectura	Prefectura	Municipio	Municipio	Municipio
				Materiales y Suministros	Ministerio / SENARI	Ministerio / SENARI	Ministerio / SENARI	SEDERI	Prefectura	Prefectura	Municipio	Municipio	Municipio
				Construcción de Infraestructura y Adquisición de Maquinaria y Equipo	Ministerio / SENARI	Ministerio / SENARI	Ministerio / SENARI	SEDERI	Prefectura	Prefectura	Municipio	Municipio	Municipio
			Asignar Servicios Personales	Distribución Geográfica	Ministerio del Agua / SENARI			SEDERI			Municipio	
				Crecimiento	Ministerio del Agua / SENARI			Prefectura			Municipio	
			Designar Personal Jerárquico		Ministerio del Agua / SENARI			Prefectura / SEDERI			Municipio	
			Otros		SENARI - Derecho de uso de Agua - Transferencia de sistemas de riego - Registro de padrón nacional de sist. de riego			SEDERI Registro de padrón departamental de sistemas de riego				
	4) Supervisar (Sectorialmente)				Ministerio			Prefectura			Municipio	
	5) Regular (Superintendencias)											

ELABORACIÓN Y VALIDACIÓN	Ficha elaborada por:	Ficha validada por:
	Consultor Sergio G. Villarroel Böhrt	Sectoria ista Lic. Del Carpio

ORGANIGRAMA ACTUAL

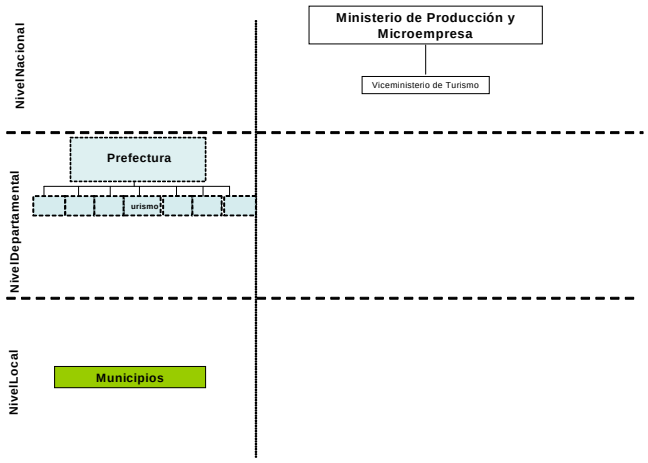


ANÁLISIS LEGAL: Los recursos hídricos para las actividades de riego se encuentran regulados en la Ley Nº 2878 (Ley de Promoción y Apoyo al Sector Riego para la Producción Agropecuaria y Forestal), de 8 de octubre de 2004. Las principales Políticas Públicas de riego formuladas en esta ley son las siguientes **a)** Superposición de instancias territoriales e institucionales para la formulación, ejecución y regulación de políticas de riego. El Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios de manera concertada con el Servicio Nacional de Riego formula y aprueba políticas, normativas, planes y programas de riego. Las Prefecturas de manera concertada con los Servicios Departamentales de Riego elaboran y desarrollan planes, programas y proyectos de riego. Los Gobiernos Municipales supervisan y fiscalizan la ejecución de los proyectos de riego y coadyuvan al funcionamiento del marco regulatorio y cumplimiento de las normativas para el riego en coordinación con los servicios Departamentales de Riego; las Prefecturas también tienen atribuciones para velar que las actividades de riego se encuadren dentro del marco normativo vigente. La revocatoria de los registros y autorizaciones para el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos le corresponde a la Autoridad Competente y los Gobiernos Municipales tienen atribución para fiscalizar el cumplimiento de la normativa sobre riego. **b)** Descentralización territorial de la planificación y ejecución de las políticas de riego en Prefecturas
y Municipios y descentralización institucional de la ejecución de políticas de riego en el Servicio Nacional de Riego y Servicios Departamentales de Riego. **c)** Separación entre la formulación, plan ficación y ejecución de políticas, actividades realizadas en el ámbito de autoridades nacionales, departamentales y municipales, y el otorgamiento y revocatoria de derechos a cargo de la Autoridad Regulatoria Competente. **d)** Fomento de la participación ciudadana en la formulación, planificación y ejecución de políticas a través de organizaciones de regantes y otras organizaciones no gubernamentales. **e)** Preservación del medio ambiente en las actividades de riego mediante la intervención concurrente y coordinada del Ministerio de Desarrollo Sostenible.

LINEA DE BASE COMPETENCIAL EN LOS TRES NIVELES TERRITORIALES

ÁREA COMPETENCIAL:	ECONOMÍA	ESTADO ACTUAL		
Materia:	Turismo	NIVEL NACIONAL	NIVEL DEPARTAMENTAL	NIVEL MUNICIPAL
FACULTAD DE LEGISLAR		**Detalle de Leyes:** No. 1654 de 28/07/1995 No. 1551 de 20/04/1994 No. 2028 de 28/10/1999 No. 2235 de 31/07/2001 No. 2074 de 14/04/2000		
FACULTAD DE ADMINISTRAR FUNCIONES COMPETENCIALES	1) Reglamentar	**Detalle de Normas:** D.S. 28631 de 08/03/2006 D.S. 28421 de 21/10/2005 D.S. 25060 de 02/06/1998 D.S. 26085 de 23/02/2001		Declarar zonas prioritarias de desarro lo turístico mediante ordenanza
	2) Planificar	Ministerio de Producción y Microempresa	Prefectura	Municipio
	3) Operar – Servicios Personales	Provisión: Ministerio Elaboración de Planillas: Ministerio	Provisión: Prefectura Elaboración de Planillas: Prefectura	Provisión: Municipio Elaboración de Planillas: Municipio
	3) Operar – Servicios no Personales	- Capacitación y asistencia técnica - Conservación de patrimonio turístico	- Capacitación y asistencia técnica	- Capacitación y asistencia técnica - Restauración de patrimonio turístico - Mantenimiento de infraestructura turística e infraestructura de promoción turística
	3) Operar – Materiales y Suministros	Ministerio de Producción y Microempresa	Prefectura	Municipio
	3) Operar – Construcción de Infraestructura, Adquisición de Maquinaria y Equipo, Elaboración de Estudios y Proyectos de Inversión	- Proyectos de promoción de inversión privada - Proyectos de creación patrimonio turístico - Proyectos de promoción turística en el exterior e interior - Proyectos de formación de conciencia turística	- Proyectos de promoción de inversión privada - Construcción de infraestructura turística e infraestructura de promoción turística - Proyectos de promoción turística en depto. - Proyectos de formación de conciencia turística	- Construcción de infraestructura turística y centros de promoción turística - Proyectos de promoción turística - Proyectos de formación de conciencia turística
	3) Operar – Atribuciones – Ciclo Solicitar-Aprobar-Autorizar	Solicitar / Aprobar / Autorizar	Solicitar / Aprobar / Autorizar	Solicitar / Aprobar / Autorizar
	Servicios Personales	Ministerio / Ministerio / Ministerio	Prefectura / Prefectura / Prefectura	Municipio / Municipio / Municipio
	Servicios no Personales	Ministerio / Ministerio / Ministerio	Prefectura / Prefectura / Prefectura	Municipio / Municipio / Municipio
	Materiales y Suministros	Ministerio / Ministerio / Ministerio	Prefectura / Prefectura / Prefectura	Municipio / Municipio / Municipio
	Construcción de Infraestructura y Adquisición de Maquinaria y Equipo	Ministerio / Ministerio / Ministerio	Prefectura / Prefectura / Prefectura	Municipio / Municipio / Municipio
	Atribuciones – Asignar Servicios Personales – Distribución Geográfica	Ministerio de Producción y Microempresa	Prefectura	Municipio
	Atribuciones – Asignar Servicios Personales – Crecimiento	Ministerio de Producción y Microempresa	Prefectura	Municipio
	Atribuciones – Designar Personal Jerárquico	Ministerio de Producción y Microempresa	Prefectura	Municipio
	Atribuciones – Otros	- Registro de catálogo turístico nacional - Registro nacional de prestadores de servicios turísticos - Establecer zonas prior tarias de desarrollo turístico - Creación de patrimonio turístico	- Registro de atractivos turísticos deptales. - Registro deptal. de prestadores de servicios turísticos	- Registro de atractivos turísticos locales - Declarar zonas prioritarias de desarro lo turístico
	4) Supervisar (Sectorialmente)	Ministerio	Prefectura	Municipio
	5) Regular (Superintendencias)			
ELABORACIÓN Y VALIDACIÓN		Ficha elaborada por: Consu tor Sergio G. Villarroel Böhrt	Ficha validada por: Sectorialista Ximena Alvarez	

ORGANIGRAMA ACTUAL



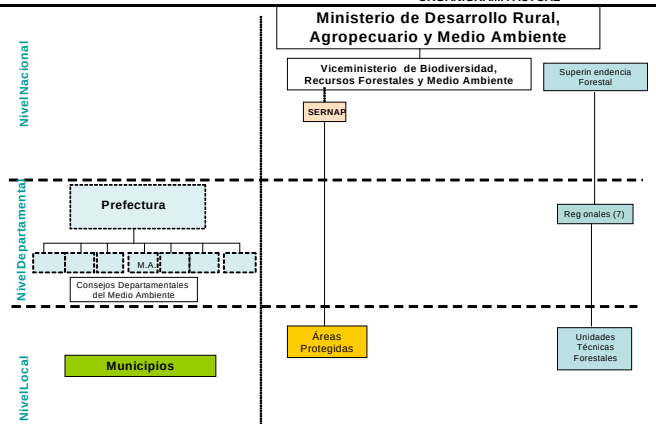
ANÁLISIS LEGAL: El turismo se encuentra regulado en la Ley Nº 2074 (Ley de Promoción y Desarrollo de la Actividad Turística en Bolivia), de 14 de abr l de 2000. Las principales Políticas Públicas de turismo formuladas en esta ley son las siguientes **a)** Tendencia a la participación privada en la actividad turística. Si bien no se excluye la participación directa del Estado en la realización de esta actividad el rol principal que se le asigna es el de estímulo y fomento. Se establece que bajo los principios de una economía de mercado transparente, la actividad turística corresponde a la iniciativa privada. **b)** Vinculación de la actividad turística con la participación y beneficio de las comunidades donde se asientan los atractivos turísticos y de los pueblos originarios y etnias. **c)** Compatibilización de la actividad turística con la preservación del medio ambiente, el patrimonio natural del país y la identidad cultural de los pueblos. **d)** Descentralización territorial para la ejecución de políticas de turismo. División de funciones entre la formulación de políticas y estrategias; definición de planes, programas y proyectos; y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos. El nivel nacional define y formula las políticas y estrategias; el Consejo Nacional de Turismo y los Consejos Departamentales de Turismo definen, en el marco de las políticas, planes, programas y proyectos; y los niveles departamentales y municipales se encargan de la ejecución. **e)** Descentralización institucional para la promoción de actividades de turismo. Creación de la entidad descentralizada Promoción Boliviana de Turismo (PROBOTUR). **f)** Articulación e integración del sector público y privado para la planificación de la ejecución de políticas y promoción del turismo a través de Consejos Nacional y Departamentales de Turismo y de PROBOTUR. **g)** Incentivos tributarios y arancelarios para las actividades del turismo.

LINEA DE BASE COMPETENCIAL EN LOS TRES NIVELES TERRITORIALES

ÁREA COMPETENCIAL:	MEDIO AMBIENTE	ESTADO ACTUAL		
Materia:	Gestión Ambiental	NIVEL NACIONAL	NIVEL DEPARTAMENTAL	NIVEL MUNICIPAL
FACULTAD DE LEGISLAR		**Detalle de Leyes:** No. 1654 de 28/07/1995 No. 1551 de 20/04/1994 No. 2028 de 28/10/1999 No. 1333 de 27/03/1992		
FACULTAD DE ADMINISTRAR FUNCIONES COMPETENCIALES	1) Reglamentar	**Detalle de Normas:** D.S. 28631 de 08/03/2006 D.S. 24176 de 08/12/1995 D.S. 25060 de 02/06/1998 D.S. 27562 de 09/06/2004 D.S. 26736 de 30/07/2002		Municipio (reglamentos específicos de manejo de residuos y aseo urbano)
	2) Planificar	Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente	Prefectura	Municipio
	3) Operar – Servicios Personales	Provisión: Ministerio Elaboración de Plani las: Ministerio	Provisión: Prefectura Elaboración de Plani las: Prefectura	Provisión: Municipio Elaboración de Plan llas: Municipio
	3) Operar – Servicios no Personales	- Estudios de impacto ambiental sectorial (hidrocarburos y minería)	- Capacitación y asistencia técnica - Estudios de impacto ambiental	- Estudios de impacto ambiental
	3) Operar – Materiales y Suministros	Ministerio	Prefectura	Municipio
	3) Operar – Construcción de Infraestructura, Adquisición de Maquinaria y Equipo Elaboración de Estudios y Proyectos de Inversión		- Centros de información ambiental	
	3) Operar – Atribuciones – Ciclo So icitar-Aprobar-Autorizar – Servicios Personales	So icitar: Ministerio / Empresa Aprobar: Ministerio Autorizar: Ministerio	Solicitar: Prefectura / Empresa Aprobar: Prefectura Autorizar: Prefectura	Solicitar: Municipio / Empresa Aprobar: Municipio Autorizar: Municipio
	3) Operar – Atribuciones – Ciclo So icitar-Aprobar-Autorizar – Servicios no Personales	So icitar: Ministerio / Empresa Aprobar: Ministerio Autorizar: Ministerio	Solicitar: Prefectura / Empresa Aprobar: Prefectura Autorizar: Prefectura	Solicitar: Municipio / Empresa Aprobar: Municipio Autorizar: Municipio
	3) Operar – Atribuciones – Ciclo So icitar-Aprobar-Autorizar – Materiales y Suministros	So icitar: Ministerio / Empresa Aprobar: Ministerio Autorizar: Ministerio	Solicitar: Prefectura / Empresa Aprobar: Prefectura Autorizar: Prefectura	Solicitar: Municipio / Empresa Aprobar: Municipio Autorizar: Municipio
	3) Operar – Atribuciones – Ciclo So icitar-Aprobar-Autorizar – Construcción de Infraestructura y Adquisición de Maquinaria y Equipo	So icitar: Prefectura / Empresa Aprobar: Prefectura Autorizar: Prefectura		
	3) Operar – Atribuciones – Asignar Servicios Personales – Distribución Geográfica	Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente	Prefectura	Municipio
	3) Operar – Atribuciones – Asignar Servicios Personales – Crecimiento	Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente	Prefectura	Municipio
	3) Operar – Atribuciones – Designar Personal Jerárquico	Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente	Prefectura	Municipio
	3) Operar – Atribuciones – Otros	- Registro de consultoría ambiental - Aprobación y otorgación de documentos ambientales a empresas privadas y proyectos públicos dentro de jurisdicción.	- Otorgación de categorías (1 y 2) - Aprobación y otorgación de documentos ambientales a empresas privadas y proyectos públicos dentro de jurisdicción. - Otorgación de permisos de descarga de aguas y aprobación de reuso. - Registro de fabricantes, técnicos y otras entidades relacionadas con refrigeración y climatización.	- Otorgación de categorías (3 y 4) - Aprobación y otorgación de documentos ambientales a empresas privadas y proyectos púb icos dentro de jurisdicción - Determinación de tasas de aseo
	4) Supervisar (Sectorialmente)	Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente	Prefectura	Municipio
	5) Regular (Superintendencias)			

ELABORACIÓN Y VALIDACIÓN	Ficha elaborada por:	Ficha validada por:
	Consultor Sergio G. Vi larroel Böhrt	Sectorialista Eduardo Forno

ORGANIGRAMA ACTUAL



ANÁLISIS LEGAL: El cuidado y protección del medio ambiente se encuentra regulado en la Ley Nº 1333 (Ley del Medio Ambiente), de 27 de abril de 1992. Las principales Políticas Públicas de medio ambiente formuladas en esta ley son las siguientes **a)** Pertenencia del medio ambiente y los recursos naturales al patrimonio de la Nación. No pueden constituir objeto del patrimonio privado de los particulares y no forman parte del tráfico civil o comercial de bienes. **b)** Transversalización órganica de la problemática ambiental en todas las entidades públicas nacionales, departamentales, municipales y locales relacionadas con esta materia. Adecuación de sus estructuras a fin de disponer de una instancia administrativa para los asuntos referidos al medio ambiente. **c)** Obligatoriedad de incorporar la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo nacional y regional. **d)** Control ambiental compartido entre el nivel nacional y los niveles departamentales. **e)** Generalización del control ambiental preventivo, antes de la fase de inversión, para todas las obras y actividades públicas y privadas. **f)** Proh bición de la introducción, depósito y circulación en el territorio nacional de desechos y materiales tóxicos, radioactivos y otros de similar índole peligrosa. **g)** Derecho de uso por los particulares sobre los recursos naturales renovables con participación de los departamentos o regiones en los beneficios de este aprovechamiento. **h)** Las actividades agropecuarias deben realizarse de manera compatible con un uso del suelo que mantenga su capacidad productiva. **i)** Tratamiento especial de las actividades agropecuaria, minera y energética con relación a la protección del medio ambiente. **j)** Preferencia de sectores de bajos ingresos económicos para el acceso a zonas en condiciones urbanizables como consecuencia de los planes de ordenamiento urbano ejecutados por los municipios. **k)** Vinculación de la expansión territorial y espacial de las ciudades con la protección del medio ambiente. **l)** Incorporación de la temática ambiental con enfoque interdisciplinario y carácter obligatorio en los planes y programas en todos los grados y niveles, ciclos y modalidades de enseñanza del sistema educativo y de los institutos técnicos de formación docente. **m)** Participación de las universidades y medios de comunicación social en la difusión de una cultura de protección del medio ambiente. **n)** Medidas de fomento e incentivo para actividades productivas que incorporen tecnología y procesos orientados a la protección del medio ambiente y al desarrollo sostenible. **o)** Derecho colectivo y acción popular para la gestión ambiental y fiscalización de las actividades perjudiciales para el medio ambiente. **p)** D ferenciación y separación entre infracciones y delitos ambientales. Un hecho no puede constituir a la vez infracción administrativa y de ito ambiental. **q)** Resarcimiento económico distribuido entre los afectados y el Estado por infracciones o del tos ambientales que causen daños y perjuicios.

LINEA DE BASE COMPETENCIAL EN LOS TRES NIVELES TERRITORIALES

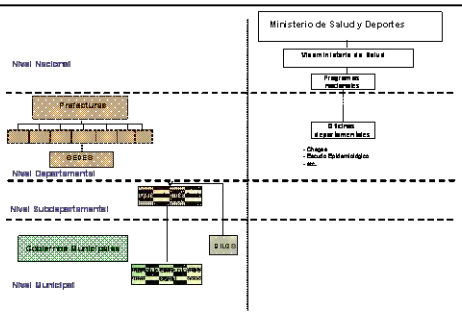
ÁREA COMPETENCIAL:	SALUD	ESTADO ACTUAL		
Materia:	Servicios Hospitalarios	NIVEL NACIONAL	NIVEL DEPARTAMENTAL	NIVEL MUNICIPAL

FACULTAD DE LEGISLAR		**Detalle de Leyes:** No. 1654 de 28/07/1995 — No. 1551 de 20/04/1994 No. 2028 de 28/10/1999 — No. 3302 de 16/12/2005 No. 2426 de 21/11/2002 — No. 1702 de 30/06/1994
FACULTAD DE ADMINISTRAR FUNCIONES COMPETENCIALES	1) Reglamentar	**Detalle de Normas:** D.S. 28631 de 08/03/2006 — D.S. 24447 de 20/12/1996 D.S. 26875 de 21/12/2002 — D.S. 26874 de 21/12/2002 D.S. 26873 de 21/12/2002 — D.S. 28421 de 21/10/2005 D.S. 25233 de 27/11/1998

2) Planificar				Ministerio de Salud y Deportes		Prefectura / SEDES			Municipio / DILOS		
				Provisión	Elaboración de P anillas	Provisión	E aboración de P anillas		Provisión	Elaboración de Planillas	
3) Operar	Servicios Personales				- Ministerio de Salud y Deportes	- SEDES Personal médico y adm. de establecimientos de salud - SEDES Personal médico (Sta. Cruz, Tar ja y Cbba.)	- Sólo La Paz elabora planillas - Prefectura (10% de 85% de recursos de inv.)		- Municipio Personal adm. y de servicio de establecimientos salud	- Municipio	
	Servicios no Personales			Capacitación Investigación y desarrollo tecnológico		- Capacitación - Mantenimiento de infraestructura, mobiliario, eq. computación y vehículos para SEDES, gerencias de red, brigadas móviles e institutos de investigación y normalización en salud			- Servicios básicos - Mantenimiento de infraestructura, equipos médicos y vehículos de establacimientos de salud así como brigadas móviles		
	Materiales y Suministros			Apoyo en medicamentos e insumos a programas nacionales		- Dotación de mobiliario, equipos de computación y demás equipamiento para SEDES, gerencias de red, brigadas móv les e institutos de investigación y normalización en salud			- Medicamentos e insumos médicos - Mobiliario y alimentos		
	Construcción de Infraestructura, Adquisición de Maquinaria y Equipo, Elaboración de Estudios y Proyectos de Inversión					- Construcción de infraestructura, equipamiento y reposición de equipo de transporte para SEDES, gerencias de red, brigadas móv les e institutos de investigación y normalización en salud			- Construcción de infraestructura y equipamiento		
	Atribuciones			Solicitar	Aprobar	Autorizar	Solicitar	Aprobar	Autorizar	Solicitar	Aprobar	Autorizar
		Ciclo Solicitar-Aprobar-Autorizar	Servicios Personales			Ministerio	SEDES	SEDES	Prefectura (10% de 85% de RR inv.)	DILOS	Municipio (Personal adm. y de servicio)	Municipio (Personal adm. y de servicio)
			Servicios no Personales						Prefectura	Establecimientos de salud	DILOS	Municipio
			Materiales y Suministros						Prefectura	Establecimientos de salud	DILOS	Municipio
			Construcción de Infraestructura y Adquisición de Maquinaria y Equipo						Prefectura	DILOS	Municipio	Municipio
		Asignar Servicios Personales	Distribución Geográfica				SEDES			Municio (Personal adm. y de servicio) DILOS		
			Crecimiento	Ministerio de Salud y Deportes			SEDES (10% de 85% recursos de inversión)			Municio (Personal adm. y de servicio)		
		Designar Personal Jerárquico		Ministerio de Salud y Deportes			SEDES			Municipio propone ratificación o cambio de autoridades de salud de su jurisdicción		
		Otros		Acreditación de Recursos Humanos								
4) Supervisar (Sectorialmente)				Ministerio de Salud y Deportes			SEDES			Municipio		
5) Regular (Superintendencias)												

ELABORACIÓN Y VALIDACIÓN	Ficha elaborada por:	Ficha validada por:
	Consultor Sergio G. Vi larroel Böhrt	Sectorialista Ademar Esquivel

ORGANIGRAMA ACTUAL



ANÁLISIS LEGAL: No existe una política pública básica e integral para el servicio social de salud. Existen normas dispersas que establecen algunas políticas parciales sobre distintos aspectos de este servicio. Entre las más representativas de esta materia están vigentes la Ley Nº 2426 (Ley del Seguro Universal Materno Infantil), de 21 de noviembre de 2002, que crea el SUMI; el Decreto Supremo 25233, de 27 de noviembre de 1998, que crea los Servicios Departamentales de Salud y el Decreto Supremo 26875, de 21 de diciembre de 2002, que establece el Modelo de gestión y Directorio Local de salud (DILOS).

LINEA DE BASE COMPETENCIAL EN LOS TRES NIVELES TERRITORIALES

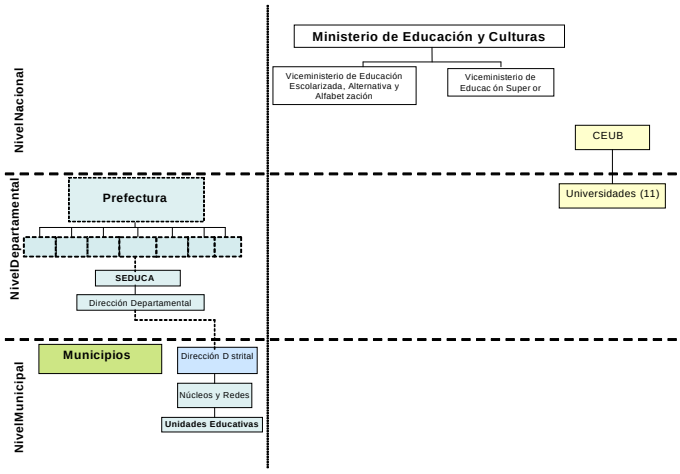
ÁREA COMPETENCIAL:	EDUCACIÓN	ESTADO ACTUAL		
Materia:	Educación Escolarizada	NIVEL NACIONAL	NIVEL DEPARTAMENTAL	NIVEL MUNICIPAL

F A C U L T A D D E L E G I S L A R	**Detalle de Leyes:** No. 1654 de 28/07/1995 No. 1551 de 20/04/1994 No. 2028 de 28/10/1999 No. 3302 de 16/12/2005 No. 1585 de 07/07/1994

FACULTAD DE ADMINISTRAR FUNCIONES COMPETENCIALES	**1) Reglamentar**				**Detalle de Normas:** D.S. 28631 de 08/03/2006 D.S. 24447 de 20/12/1996 D.S. 23949 de 01/02/1995 D.S. 23950 de 01/02/1995 D.S. 23951 de 01/02/1995 D.S. 23952 de 01/02/1995 D.S. 25255 de 18/12/1998 D.S. 28421 de 21/10/2005							
	2) Planificar				Ministerio de Educación y Culturas		Prefectura / SEDUCA			Municipio		
					Provisión	Elaboración de Planillas	Provisión	Elaboración de Planillas		Provisión	Elaboración de Planillas	
	3) Operar	Servicios Personales				Ministerio de Educación y Cu turas	SEDUCA Docentes y personal adm. de unidades educativas	Prefectura (10% de 85% de recursos de inv.) para ítems de docentes				
		Servicios no Personales			Capacitación de docentes Investigación y desarrollo		- Capacitación de docentes - Mantenimiento de infraestructura, mobiliario, eq. Computación y vehículos para inst tutos técnicos, normales y SEDUCA			- Servicios básicos - Mantenimiento de infraestructura, mobiliario, eq. computación y vehículos		
		Materiales y Suministros					- Dotación de mobiliario, equipos de computación y demás equipamiento para institutos técnicos, normales y SEDUCA			- Material didáctico - Mobiliario, equipos de computación, software, audiovisuales y a imentación complementaria		
		Construcción de Infraestructura, Adquisición de Maquinaria y Equipo, Elaboración de Estudios y Proyectos de Inversión					- Construcción de infraestructura y equipamiento para institutos técnicos, normales y SEDUCA			- Construcción de infraestructura y equipamiento -Transporte escolar		
		Atribuciones			Solicitar	Aprobar	Autorizar	Solicitar	Aprobar	Autorizar	Solicitar	Aprobar	Autorizar
			Ciclo Solicitar-Aprobar-Autorizar	Servicios Personales			Ministerio		SEDUCA	Prefectura (10% de 85% de RR inv.)	Direcciones Distritales		
				Servicios no Personales					SEDUCA	Prefectura	Direcciones Distritales	Municipio	Municipio
				Materiales y Suministros					SEDUCA	Prefectura	Direcciones Distritales	Municipio	Municipio
				Construcción de Infraestructura y Adquisición de Maquinaria y Equipo					SEDUCA	Prefectura	Direcciones Distritales	Municipio	Municipio
			Asignar Servicios Personales	Distribución Geográfica				SEDUCA			Direcciones Distritales		
				Crecimiento	Ministerio de Educación y Cu turas			SEDUCA (10% de 85% recursos de inversión)					
			Designar Personal Jerárquico		Ministerio de Educación y Cu turas			SEDUCA					
			Otros		Aprobar curricula básica para niveles educativos			- Aprobar curricula diversificada					
	4) Supervisar (Sectorialmente)				Ministerio de Educación y Cu turas			SEDUCA			Municipio		
	5) Regular (Superintendencias)												

ELABORACIÓN Y VALIDACIÓN	Ficha elaborada por:	Ficha validada por:
	Consultor Sergio G. Vi larroel Böhrt	Sectorialista Cristina Mejía

ORGANIGRAMA ACTUAL



ANÁLISIS LEGAL:El servicio social de educación se encuentra regulado en la Ley Nº 1565 (Ley de Reforma Educativa), de 7 de julio de 1994. Las principales políticas educativas formuladas en esta ley son las siguientes: **a)** Tendencia a garantizar el acceso universal a la educación; gratuita en establecimientos fiscales y con carácter obligatorio en el ciclo primario. Intercultural y bilingüe. **b)** Fomento de la participación de la sociedad en su planificación, organización, ejecución y evaluación. **c)** Articulación e integración del sector público y privado para la formulación, ejecución y control de políticas a través de diversos mecanismos de participación popular (Juntas, Consejos y Congresos). **d)** Especialización de la educación en dos áreas Formal y Alternativa. **e)** División de la Educación Formal en cuatro niveles: Pre – Escolar, Primario, Secundario y Superior. **f)** Limitaciones para la formación del personal docente de los niveles preescolar, primario y secundario. Únicamente pueden formarse en Institutos Normales Superiores y en Universidades.**g)** Tendencia a la unificación de la educación. Unificación administrativa de la educación urbana y rural y del Magisterio Boliviano.

LINEA DE BASE COMPETENCIAL EN LOS TRES NIVELES TERRITORIALES

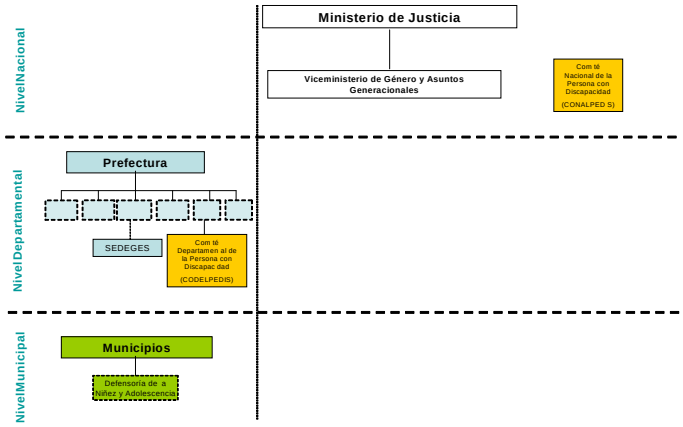
ÁREA COMPETENCIAL:	PROTECCIÓN SOCIAL	ESTADO ACTUAL		
Materia:	Gestión Social (Asuntos de género, generacionales, familia y discapacitados)	NIVEL NACIONAL	NIVEL DEPARTAMENTAL	NIVEL MUNICIPAL

F A C U L T A D D E L E G I S L A R	**Detalle de Leyes:** No. 2026 de 27/11/1999 No. 1654 de 28/07/1995 No. 1678 de 15/12/1995

FACULTAD DE ADMINISTRAR FUNCIONES COMPETENCIALES	1) Reglamentar				**Detalle de Normas:** D.S. 28631 de 08/03/2006 D.S. 27443 de 08/04/2004 D.S. 28162 de 16/05/2005 D.S. 25060 de 02/06/1998 D.S. 25287 de 30/01/1999 D.S. 24864 de 04/10/1997 D.S. 24807 de 04/08/1997 D.S. 27477 de 06/05/2004 D.S. 28521 de 16/12/2005 D.S. 28671 de 07/04/2006						**Municipio** Reglamentos de urbanismo adecuados a personas con discapacidad	
	2) Planificar				Ministerio de Justicia / CONALPEDIS		Prefectura / SEDEGES			Municipio		
	3) Operar	Servicios Personales			Prov sión	Elaboración de Planillas	Provisión	Elaboración de Planillas		Provisión	Elaboración de Planil as	
					Ministerio / CONALPEDIS	Ministerio / CONALPEDIS	SEDEGES CODELPEDIS	Prefectura		Municipio	Municipio	
		Servicios no Personales			Ministerio / CONALPEDIS		SEDEGES / CODELPEDIS			Municipio		
		Materiales y Suministros			Ministerio / CONALPEDIS		SEDEGES / CODELPEDIS			Municipio		
		Construcción de Infraestructura, Adquisición de Maquinaria y Equipo, Elaboración de Estudios y Proyectos de Inversión			Ministerio / CONALPEDIS - Elaboración de estudios y proyectos de inversión		- Centros de acogida - Elaboración de estudios bio-psicosociales			- Defensorías de la niñez y adolescencia		
		Atribuciones	Ciclo Solic tar-Aprobar-Autorizar		So icitar	Aprobar	Autorizar	Solic tar	Aprobar	Autorizar	So icitar	Aprobar	Autorizar
				Servicios Personales	Ministerio / CONALPEDIS	Ministerio/ CONALPEDIS	Ministerio/ CONALPEDIS	SEDEGES CODELPEDIS	Prefectura	Prefectura	Municipio	Municipio	Municipio
				Servicios no Personales	Ministerio / CONALPEDIS	Ministerio/ CONALPEDIS	Ministerio/ CONALPEDIS	SEDEGES CODELPEDIS	Prefectura	Prefectura	Municipio	Municipio	Municipio
				Materiales y Suministros	Ministerio / CONALPEDIS	Ministerio/ CONALPEDIS	Ministerio/ CONALPEDIS	SEDEGES CODELPEDIS	Prefectura	Prefectura	Municipio	Municipio	Municipio
				Construcción de Infraestructura y Adquisición de Maquinaria y Equipo	Ministerio / CONALPEDIS	Ministerio/ CONALPEDIS	Ministerio/ CONALPEDIS	SEDEGES CODELPEDIS	Prefectura	Prefectura	Municipio	Municipio	Municipio
			Asignar Servicios Personales	Distribución Geográfica	Ministerio / CONALPEDIS			Prefectura / SEDEGES			Municipio		
				Crecimiento	Ministerio / CONALPEDIS			Prefectura			Municipio		
			Designar Personal Jerárquico		Ministerio / CONALPEDIS			Prefectura			Municipio		
			Otros		- Otorgación del cert ficado único de discapacidad			- Otorgación del carnet de discapacidad			- Preferencia a discapacitados en concesión de puestos de venta		
	4) Supervisar (Sectorialmente)				Ministerio / CONALPEDIS			Prefectura / SEDEGES			Municipio		
	5) Regular (Superintendencias)												

ELABORACIÓN Y VALIDACIÓN	Ficha elaborada por:	Ficha validada por:
	Consultor Sergio G. Villarroel Böhrt	Sectorialista Drina Saric

ORGANIGRAMA ACTUAL



ANÁLISIS LEGAL: No existe una política púb ica básica e integral para el servicio de gestión social. Existen normas dispersas que establecen algunas políticas parciales sobre distintos aspectos de este servicio. Entre las más representativas de esta materia están vigentes la Ley Nº 2026 (Código del Niño, Niña y Adolescente), de 27 de octubre de 1999, que regula el régimen especial de los n ños, niñas y adolescentes y el Decreto Supremo 25287, de 30 de enero de 1999, de creación del SEDEGES. Las principales Políticas Públicas formuladas en esta normativa parcial son las siguientes **a)** Tendencia a una protección especial de niños y niñas desde la concepción hasta los 12 años y de adolescentes desde los 12 a los 18 años de edad, a través de una formulación especializada de derechos, garantías y deberes fundamentales y de la prioridad de la prevención por parte del Estado y de los encargados de establecimientos educativos para evitar situaciones de riesgo que devengan en vulneración a estos derechos. **b)** Tendencia a una protección integral de niños, n ñas y adolescentes frente a la sociedad, el Estado, padres o responsables de su guarda o cuidado y a la conducta del propio menor. **c)** Centralización de la formulación normativa de las políticas en el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. **d)** Articulación e integración del sector público y privado en el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, Consejos Departamentales de las Prefecturas y, formando parte de la estructura de estos ú timos, omisiones de la Niñez y Adolescencia, como órganos de consulta, asesoramiento y evaluación para la formulación y seguimiento de las políticas. **e)** Descentralización territorial en las Prefecturas de Departamento, a través de Consejos y Comisiones, de la planificación de la ejecución de políticas formuladas por el nivel nacional, de su articulación con el nivel departamental, del seguimiento de políticas programas y proyectos, y de la coordinación con el nivel municipal. **f)** Articulación del sector público y privado para la ejecución de las políticas, a través de órganos estatales e instituciones privadas especializadas. **g)** Descentralización territorial en las Prefecturas de Departamento y en los Gobiernos Municipales de la ejecución de las pol ticas a través de instancias técnicas gubernamentales en las Prefecturas y de Comisiones Municipales (órgano consultivo y fisca izador) y Defensorías de la Niñez y Adolescencia en los Municipios (órgano de defensa y promoción de derechos). **h)** Tendencia a una protección especia izada combinada entre órganos administrativos y jurisdiccionales. Creación de una jurisdicción especializada de protección a través de los Juzgados de la Niñez y Adolescencia en las capitales de Departamento y en todo el terr torio de las Provincias. **i)** Centralización en el nivel nacional de la formulación de políticas en asuntos de género, generacionales, familia y servicios sociales. **j)** Descentralización territorial en las Prefecturas de Departamento, a través de órganos desconcentrados denominados SEDEGES, de la ejecución de las políticas nacionales en asuntos de género, generacionales, familia y servicios sociales. **k)** Habilitación de desconcentración institucional temática de los SEDEGES para la ejecución de programas y proyectos específicos en el Departamento. **l)** Tendencia a una distr bución del financiamiento. Las remuneraciones del personal del SEDEGES están a cargo de las Prefecturas y las del personal de los programas y proyectos a cargo del nivel nacional o de los organismos financiadores.

LINEA DE BASE COMPETENCIAL EN LOS TRES NIVELES TERRITORIALES

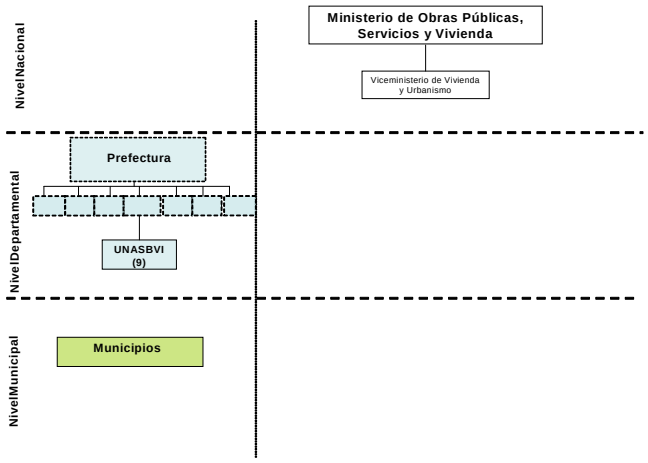
ÁREA COMPETENCIAL:	PROTECCIÓN SOCIAL	ESTADO ACTUAL		
Materia:	Acceso a Vivienda	NIVEL NACIONAL	NIVEL DEPARTAMENTAL	NIVEL MUNICIPAL

FACULTAD DE LEGISLAR	Detalle de Leyes: No. 1551 de 20/04/1994 No. 2028 de 28/10/1999

FACULTAD DE ADMINISTRAR FUNCIONES COMPETENCIALES	1) Reglamentar				Detalle de Normas: D.S. 24447 de 20/12/1996 D.S. 28794 de 12/07/2006						Municipio: Reglamentar áreas de riesgo	
	2) Planificar				Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda			Prefectura / UNASBVI			Municipio	
	3) Operar	Servicios Personales			Provisión	Elaboración de Planillas		Provisión	Elaboración de Planillas		Provisión	Elaboración de Planillas
					Ministerio	Ministerio		UNASBVI	Prefectura			
		Servicios no Personales			Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda			UNASBVI				
		Materiales y Suministros			Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda			UNASBVI				
		Construcción de Infraestructura, Adquisición de Maquinaria y Equipo, Elaboración de Estudios y Proyectos de Inversión			Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda			- Diseño de programas departamentales de vivienda en el marco de las políticas y programas nacionales, coordinando la ejecución con gobiernos municipales			- Participar en la generación de condiciones técnicas y financieras sosten bles destinadas a la construcción de vivienda	
		Atribuciones	Ciclo Solicitar-Aprobar-Autorizar		Solicitar	Aprobar	Autorizar	Solicitar	Aprobar	Autorizar	Solicitar	Aprobar	Autorizar
				Servicios Personales	Ministerio	Ministerio	Ministerio	UNASBVI	Prefectura	Prefectura			
				Servicios no Personales	Ministerio	Ministerio	Ministerio	UNASBVI	Prefectura	Prefectura			
				Materiales y Suministros	Ministerio	Ministerio	Ministerio	UNASBVI	Prefectura	Prefectura			
				Construcción de Infraestructura y Adquisición de Maquinaria y Equipo	Ministerio	Ministerio	Ministerio	UNASBVI	Prefectura	Prefectura			
			Asignar Servicios Personales	Distribución Geográfica	Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda			UNASBVI				
				Crecimiento	Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda			Prefectura				
			Designar Personal Jerárquico		Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda			Prefectura				
			Otros								- Reubicar el uso de inmuebles destinados a vivienda - Garantizar que áreas calificadas de riesgo para la construcción no sean ocupadas con fines de vivienda - Aprueba planos de construcciones	
	4) Supervisar (Sectorialmente)				Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda			Prefectura / UNASBVI			Municicpio	
	5) Regular (Superintendencias)											

ELABORACIÓN Y VALIDACIÓN	Ficha elaborada por:	Ficha validada por:
	Consultor Sergio G. Villarroel Böhrt	Sectorialista Jerges Mercado

ORGANIGRAMA ACTUAL



ANÁLISIS LEGAL No existe una política pública básica e integral para la vivienda en todas sus proyecciones y aplicaciones. Con relación a vivienda social y solidaria está vigente el Decreto Supremo 28794, de 12 de julio de 2006, de creación del Programa de Vivienda Social y Solidaria. Las principales Políticas Públicas formuladas en esta normativa parcial son las siguientes **a)** Centralización de la ejecución de la política en el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, responsable de la ejecución del Programa de Vivienda Social y Solidaria, con obligación para las Prefecturas y Municipios de adecuar a este programa sus actividades incluidas en el POA relativas a vivienda. **b)** Financiamiento público y privado del programa, con aportes del 2 % del sector patronal. **c)** Tendencia a solucionar problemas de salubridad, productividad y hacinamiento a través de la vivienda cua itativamente asumida. Subprogramas de Vivienda Saludable, Vivienda Social Productiva y Mejoramiento y Ampliación de Vivienda. **d)** Tendencia a solucionar problemas de pobreza a través de la vivienda cuant tativamente asumida. Subprogramas 1.0 para las necesidades del sector por debajo de la línea de pobreza en áreas rurales, 2.0 para las necesidades del sector de pobreza moderada en áreas peri urbanas y áreas intermedias, 3.0 para necesidades del sector que se encuentra en el umbral de la pobreza en áreas peri urbanas y urbanas, 4.0 para las necesidades de la población concentrada en el área urbana. **e)** Tendencia a una administración colegiada del programa a través de un Comité de Administración conformado por el Ministerio de Obras Púb icas Servicios y Vivienda, Ministerio de Planificación del Desarrollo y Ministerio de la Presidencia. **f)** Tendencia a la participación ciudadana como mecanismo de control social en la ejecución del programa a través de un Comité de Participación y Control Social conformado por un representante del Ministerio de Justicia, un representante de la Confederación de Empresarios Privados y un representante de la Central Obrera Bo iviana.

LINEA DE BASE COMPETENCIAL EN LOS TRES NIVELES TERRITORIALES

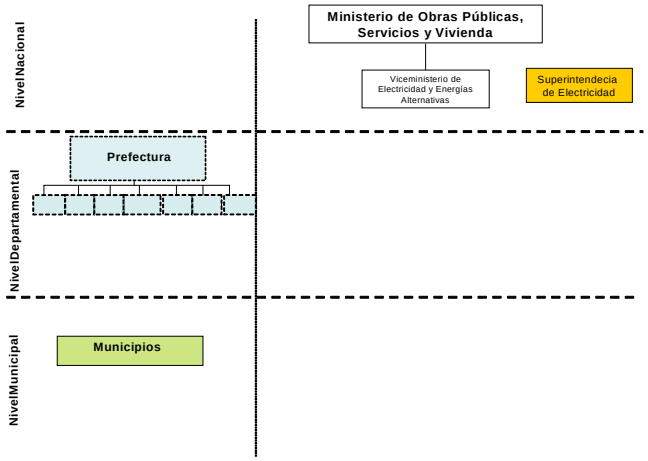
ÁREA COMPETENCIAL:	ECONOMÍA	ESTADO ACTUAL		
Materia:	Electrificación	NIVEL NACIONAL	NIVEL DEPARTAMENTAL	NIVEL MUNICIPAL

F A C U L T A D D E L E G I S L A R	**Detalle de Leyes:** No. 1654 de 28/07/1995 No. 1604 de 21/12/1994 No. 2028 de 28/10/1999 No. 2235 de 31/07/2001

FACULTAD DE ADMINISTRAR FUNCIONES COMPETENCIALES	**1) Reglamentar**				**Detalle de Normas:** D.S. 28631 de 08/03/2006 D.S. 28421 de 21/10/2005 D.S. 25060 de 02/06/1998 D.S. 28567 de 22/12/2005							
	2) Planificar				Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda			Prefectura			Municipio	
	3) Operar	Servicios Personales			Provisión	Elaboración de Plani las		Provisión	Elaboración de Plani las		Provis ón	Elaboración de P an llas
					Ministerio / ENDE	Ministerio / ENDE		Prefectura	Prefectura		Municipio / Operador	Municipio / Operador
		Servicios no Personales			- Capacitación y asistencia técnica - Investigación y transferencia de tecnologías			- Transferencia de tecnologías de energías alternativas			- Mantenimiento de sistemas	
		Materiales y Suministros			- Subvención de diesel						Municipio / Operador	
		Construcción de Infraestructura, Adquisición de Maquinaria y Equipo, Elaboración de Estudios y Proyectos de Inversión			- Instalación de sistemas de energía alternativa (solar)			- Instalación de sistemas de generación			- Instalación y expansión de redes eléctricas de distribución en baja y media tensión - Instalación de pequeños sistemas de generación a diesel	
		Atribuciones			So icitar	Aprobar	Autorizar	Solicitar	Aprobar	Autorizar	Solicitar	Aprobar	Autorizar
			Ciclo So icitar-Aprobar-Autorizar	Servicios Personales				Prefectura	Prefectura	Prefectura	Municipio	Municipio	Municipio
				Servicios no Personales				Prefectura	Prefectura	Prefectura	Municipio	Municipio	Municipio
				Materiales y Suministros							Municipio	Municipio	Municipio
				Construcción de Infraestructura y Adquisición de Maquinaria y Equipo				Prefectura	Prefectura	Prefectura	Municipio	Municipio	Municipio
			Asignar Servicios Personales	Distribución Geográfica							Municipio		
				Crecimiento							Municipio		
			Designar Personal Jerárquico								Municipio / Concesionario		
			Otros		- Aprobar la extensión y mantenimiento de sistemas de electrificación rural - Registro de agentes ejecutores y operadores de sistemas de electrificación rural			- Otorgar en concesión la prestación y operación de servicios eléctricos rurales			- Otorgar en concesión la prestación y operación de servicios eléctricos rurales - Autorización de ubicación de postes eléctricos	
	4) Supervisar (Sectorialmente)				Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda			Prefectura			Municipio	
	5) Regular (Superintendencias)				Superintendencia de Electricidad							

ELABORACIÓN Y VALIDACIÓN	Ficha elaborada por:	Ficha validada por:
	Consultor Sergio G. Vi larroel Böhrt	Sectorialista Jerges Mercado

ORGANIGRAMA ACTUAL



ANÁLISIS LEGAL: La energía eléctrica rural se encuentra regulada en la Ley Nº 1604 (Ley de Electricidad), de 21 de diciembre de 1994. Las principales Políticas Públicas de energía eléctrica rural formuladas en esta ley son las siguientes: **a)** Intervención subsidiaria del Estado en el desarrollo de la electrificación en el área rural. Si la iniciativa privada puede atender de manera exclusiva esta materia el Estado ya no tiene responsabilidad en la misma. No se establece un sistema de intervención paralelo y concurrente entre el Estado y la iniciativa privada. **b)** Monopolio de presentación de proyectos de electrificación rural a favor de los Municipios y de las Organizaciones Territoriales de Base. No están contemplados otros actores como las Prefecturas y otro tipo de organizaciones de la sociedad civil. **c)** Centralización de las actividades de regulación y control a cargo de una Superintendencia de Electricidad con alcance nacional. No se prevé la participación de organismos de regulación y control en el área rural donde se presta el servicio.

LINEA DE BASE COMPETENCIAL EN LOS TRES NIVELES TERRITORIALES

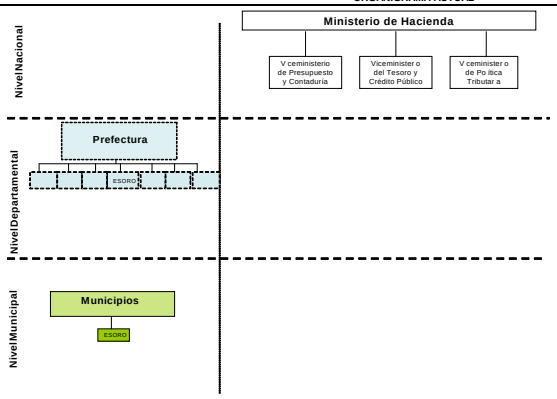
ÁREA COMPETENCIAL:	ASUNTOS FINANCIERSO Y FISCALES	ESTADO ACTUAL		
Materia:	Hacienda (Presupuesto, Tesorería, Crédito Público y Contabilidad)	NIVEL NACIONAL	NIVEL DEPARTAMENTAL	NIVEL MUNICIPAL

F A C U L T A D D E L E G I S L A R		**Detalle de Leyes:** No. 2042 de 21/12/1999 — No. 1178 de 20/07/1990 No. 2296 de 20/12/2001 — No. 1654 de 28/07/1995 No. 1551 de 20/04/1994 — No. 2028 de 28/10/1999

FACULTAD DE ADMINISTRAR FUNCIONES COMPETENCIALES	1) Reglamentar				**Detalle de Normas:** D.S. 27849 de 12/11/2004 N.B. de Presupuesto N.B. de Tesorería N.B. de Contabi idad N.B. de Créd to Público						
	2) Planificar				Ministerio de Hacienda			Prefectura - Presupuesto, Tesorería (percepción) y Crédito Público		Municipio - Presupuesto, Tesorería (percepción y recaudación) y Crédito Público	
	3) Operar	Servicios Personales			Provisión	Elaboración de Plani las		Provisión	Elaboración de Plani las	Provisión	Elaboración de Plan llas
					Ministerio de Hacienda	Ministerio de Hacienda		Prefectura	Prefectura	Municipio	Municipio
		Servicios no Personales			Ministerio de Hacienda			Prefectura		Municipio	
		Materiales y Suministros			Ministerio de Hacienda			Prefectura		Municipio	
		Construcción de Infraestructura, Adquisición de Maquinaria y Equipo, Elaboración de Estudios y Proyectos de Inversión			Ministerio de Hacienda			Prefectura		Municipio	
		Atribuciones	Ciclo So icitar-Aprobar-Autorizar		So icitar	Aprobar	Autorizar	Solicitar	Aprobar	Autorizar	Solicitar	Aprobar	Autorizar
				Servicios Personales	Ministerio de Hacienda	Ministerio Hacienda	Ministerio Hacienda	Prefectura	Consejo Deptal.		Municipio	Concejo Municipal	Concejo Municipal
				Servicios no Personales	Ministerio de Hacienda	Ministerio Hacienda	Ministerio Hacienda	Prefectura	Consejo Deptal.		Municipio	Concejo Municipal	Concejo Municipal
				Materiales y Suministros	Ministerio de Hacienda	Ministerio Hacienda	Ministerio Hacienda	Prefectura	Consejo Deptal.		Municipio	Concejo Municipal	Concejo Municipal
				Construcción de Infraestructura y Adquisición de Maquinaria y Equipo	Ministerio de Hacienda	Ministerio Hacienda	Ministerio Hacienda	Prefectura	Consejo Deptal.		Municipio	Concejo Municipal	Concejo Municipal
			Asignar Servicios Personales	Distribución Geográfica	Ministerio de Hacienda			Prefectura			Municipio		
				Crecimiento	Ministerio de Hacienda			Prefectura			Municipio		
			Designar Personal Jerárquico		Ministerio de Hacienda			Prefectura			Municipio		
			Otros		- Inmovilización de recursos fiscales municipales - Aprobación de crédito interno y externo - Aprobación y registro de mod ficaciones presupuestarias - Agregación de contabilidad integrada nacional			- Aprobación de presupuesto adicional de recursos y gastos por incorporación de regalías o donaciones externas no contempladas en el PGN - Aprobación de transferencias otorgadas a otras entidades públicas incluidas en el PGN - Aprobación de traspasos intrainstitucionales (entre categorías programáticas, entre partidas de gasto o por cambio de fuente), que correspondan o no a proyectos de inversión.			- Aprobación de presupuesto adicional de recursos y gastos por incorporación de donaciones externas no contempladas en el PGN - Aprobación de transferencias otorgadas a otras entidades públicas incluidas en el PGN - Aprobación de traspasos intrainstitucionales (entre categorías programáticas, entre partidas de gasto o por cambio de fuente), que correspondan o no a proyectos de inversión - Aprobación de modificaciones en el presupuesto de ingresos corrientes por cambios en la estructura de recaudaciones		
	4) Supervisar (Sectorialmente)				Ministerio de Hacienda			Prefectura - Presupuesto y Tesorería (percepción).			Municipio - Presupuesto y Tesorería (percepción y recaudación)		
	5) Regular (Superintendencias)												

ELABORACIÓN Y VALIDACIÓN	Ficha elaborada por:	Ficha validada por:
	Consultor Sergio G. Vi larroel Böhrt	Sectorialista Liliana Riveros

ORGANIGRAMA ACTUAL



ANÁLISIS LEGAL: No existe una polít ca púb ica básica e integral para a hac enda públ ca. Existen normas dispersas que establecen algunas polít cas parciales sobre distintos aspectos de la hacienda pública. Entre las más represen ativas de esta materia están vigentes la Ley Nº 1178 (Ley de Administrac ón y Control Gubernamentales), de 20 de jul o de 1990 y la Ley Nº 20 2 (Ley de Admin stración Presupuestar a), de 21 de d ciembre de 1999. Las principales Po íticas Públicas formuladas en es as leyes son las s guientes: **a)** Existencia de un sistema maestro que ordena toda la actividad del Estado. El sistema rector u ordenador de la hacienda púb ica es el Sistema Nacional de Planif cac ón e Inversión Pública. Los Sistemas de Administración y Control tienen que sujetarse a las directrices y po íticas defin das en este sistema. **b)** Tendencia a una real dad financiera estable, equ librada y sos enible. Los gastos totales de cada entidad del sector público están condicionados a la disponib lidad de recursos, condiciones de financiamien o legalmente contraído, límites presupuestarios y prohib ción de transferir gastos de inversión a func onamiento. **c)** Tendencia a asegurar la es abilidad y equ librio f scal a través de la centralización de a deuda pública interna o externa con plazo gual o mayor a un año.
Estas deudas, con algunas excepciones, son contraídas por la máxima autor dad del Sistema de Tesorer a del Estado. **d)** Tendencia a un acceso a información oportuna, útil y fiable. Las transacciones presupuestarias, financieras y patrimon ales del Estado se asientan en un Sistema de Contabi idad Integrada. **e)** Tendenc a a la transparencia y efic encia en el manejo de los recursos públicos. Todas las entidades del sector públ co deben mantener sus recursos financieros en cuentas fiscales y está prohibido el préstamo de recursos financ eros entre en idades públicas, salvo que se dediquen a actividades financieras. **f)** Evaluac ón formal de la ejecución presupuestaria por a comparación entre o programado y lo ejecutado en términos físicos y financieros. No se toma en cuenta el impacto social de los resultados de la ejecución. En este punto la Ley Nº 20 2 no está en armonía con la Ley Nº 1178 que coloca en un mismo plano a efic encia en el ejercicio de las funciones públ cas y los resultados de gest ón.

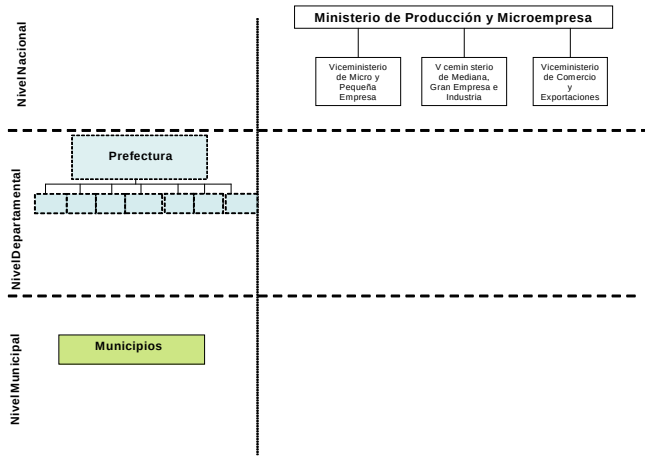
LINEA DE BASE COMPETENCIAL EN LOS TRES NIVELES TERRITORIALES

ÁREA COMPETENCIAL:	ECONOMÍA	ESTADO ACTUAL		
Materia:	Manufactura (Industria)	NIVEL NACIONAL	NIVEL DEPARTAMENTAL	NIVEL MUNICIPAL

F A C U L T A D D E L E G I S L A R				**Detalle de Leyes:** No. 1654 de 28/07/1995 No. 1551 de 20/04/1994 No. 2028 de 28/10/1999 No. 2235 de 31/07/2001							
FACULTAD DE ADMINISTRAR FUNCIONES COMPETENCIALES	**1) Reglamentar**			**Detalle de Normas:** D.S. 28631 de 08/03/2006 D.S. 25060 de 02/06/1998 D.S. 28421 de 21/10/2005 D.S. 28093 de 22/04/2005 D.S. 28137 de 16/05/2005							
	2) Planificar			Ministerio de Producción y Microempresa			Prefectura			Municipio	
	3) Operar	Servicios Personales		Provisión	Elaboración de Plani las		Provisión	Elaboración de Plani las		Provis ón	Elaboración de P an llas
				Ministerio	Ministerio		Prefectura	Prefectura		Municipio	Municipio
		Servicios no Personales		- Investigación y transferencia de tecnología - Capacitación y asistencia técnica			- Investigación y transferencia de tecnología - Capacitación y asistencia técnica - Mantenimiento de infraestructura			- Investigación y transferencia de tecnología - Capacitación y asistencia técnica - Mantenimiento de infraestructura	
		Materiales y Suministros		Ministerio			Prefectura			Municipio	
		Construcción de Infraestructura, Adquisición de Maquinaria y Equipo, Elaboración de Estudios y Proyectos de Inversión		- Proyectos de promoción de inversión privada - Proyectos de promoción de productos en mercados internos y externos - Proyectos de articulación y asociatividad productiva			- Proyectos de promoción de inversión privada - Proyectos de promoción de productos en mercados externos - Construcción de infraestructura de apoyo a la producción y comercialización			- Proyectos de promoción de inversión privada - Proyectos de promoción de productos en mercados internos - Construcción de infraestructura de apoyo a la producción y comercialización	
		Atribuciones	Ciclo So icitar-Aprobar-Autorizar	So icitar	Aprobar	Autorizar	Solicitar	Aprobar	Autorizar	Solicitar	Aprobar	Autorizar
				Servicios Personales	Ministerio	Ministerio	Ministerio	Prefectura	Prefectura	Prefectura	Municipio	Municipio	Municipio
				Servicios no Personales	Ministerio	Ministerio	Ministerio	Prefectura	Prefectura	Prefectura	Municipio	Municipio	Municipio
				Materiales y Suministros	Ministerio	Ministerio	Ministerio	Prefectura	Prefectura	Prefectura	Municipio	Municipio	Municipio
				Construcción de Infraestructura y Adquisición de Maquinaria y Equipo	Ministerio	Ministerio	Ministerio	Prefectura	Prefectura	Prefectura	Municipio	Municipio	Municipio
			Asignar Servicios Personales	Distribución Geográfica	Ministerio			Prefectura			Municipio		
				Crecimiento	Ministerio			Prefectura			Municipio		
			Designar Personal Jerárquico		Ministerio			Prefectura			Municipio		
			Otros		- Otorgación de derechos y registro de propiedad intelectual (SENAPI) - Otorgación de concesiones de zonas francas comerciales e industriales - Certificación, acreditación y metrología (IBNORCA/IBMETRO) - Aprobar procesos de simplificación de trámites - Formalización de micro y pequeñas empresas - Registro de pequeños productores			- Aprobar procesos de simplificación de trámites			- Otorgación de personalidad jurídica y tarjeta empresarial - Aprobar procesos de simplificación de trám tes	
	4) Supervisar (Sectorialmente)			Ministerio de Producción y Microempresa			Prefectura			Municipio	
	5) Regular (Superintendencias)										

ELABORACIÓN Y VALIDACIÓN	Ficha elaborada por:	Ficha validada por:
	Consultor Sergio G. Vi larroel Böhrt	Sectorialista Tania Rodriguez

ORGANIGRAMA ACTUAL



ANÁLISIS LEGAL: No existe una política pública básica e integral para la manufactura. Existen normas dispersas que establecen algunas políticas parciales sobre distintos aspectos de la manufactura. Entre las más representativas de esta materia están vigentes la Ley Nº 2235 (Ley del Diálogo 2000), de 31 de julio de 2001, que en su artículo 4 establece políticas para los pequeños productores; el Tratado de Preferencias Arancelarias con Estados Unidos (ATPDA) y el Decreto Supremo 28137, de 16 de mayo de 2005, que establece el marco normativo de la Estrategia Nacional de Desarrollo Industrial Manufacturero – ENDI. Las principales Políticas Públicas de manufactura formuladas en esta normativa parcial son las siguientes **a)** Fomento a la actividad industrial de pequeños productores, organizaciones económicas, campesinas y artesanales y micro empresas urbanas y rurales. Se los exime del cumplimiento de requisitos formales del Código de Comercio para obtener personalidad jurídica y las entidades públicas facilitan su participación en la provisión de bienes requeridos por las mismas, con derecho preferente en los procedimientos de contratación. **b)** Preferencias arancelarias para la exportación a mercados de Estados Unidos de Norte América de diferentes productos industriales de origen nacional, condicionadas al cumplimiento de determinadas políticas de interés de ese país. **c)** Identificación de políticas que forman parte de la Estrategia Nacional de Desarrollo Industrial y Manufacturero 1) de desarro lo tecnológico, calidad e innovación; 2) de capac tación y desarrollo empresarial; 3) de financiamiento; 4) de fomento a la articulación productiva; 5) de desarrollo del mercado interno, fronterizo y externo; 6) de inversiones; y 7) de infraestructura productiva.

LINEA DE BASE COMPETENCIAL EN LOS TRES NIVELES TERRITORIALES

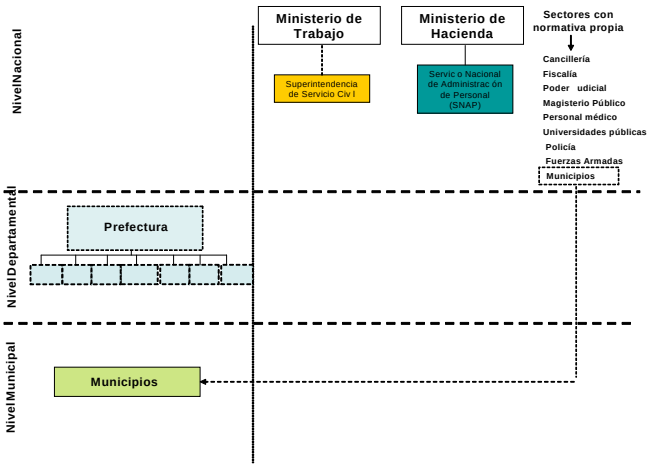
ÁREA COMPETENCIAL:	INSTANCIAS INDEPENDIENTES DE GESTIÓN ESTATAL	ESTADO ACTUAL		
Materia:	Servicio Civil	NIVEL NACIONAL	NIVEL DEPARTAMENTAL	NIVEL MUNICIPAL

FACULTAD DE LEGISLAR	**Detalle de Leyes:** No. 2027 de 27/10/1999 No. 2104 de 21/06/2000 No. 2028 de 28/10/1999

FACULTAD DE ADMINISTRAR FUNCIONES COMPETENCIALES	1) Reglamentar				**Detalle de Normas:** D.S. 25749 de 20/04/2000 D.S. 26237 de 29/06/2001 D.S. 26115 de 21/03/2001 D.S. 26319 de 15/09/2001						**Municipio:** Reglamento de Carrera Administrativa Municipal	
	2) Planificar				Superintendencia de Servicio Civil / Servicio Nacional de Administración de Personal (SNAP)						Municipio	
	3) Operar	Servicios Personales			Provisión: - SNAP - Superintendencia	Elaboración de Plan llas: - Ministerio Hacienda - Superintendencia		Provisión	Elaboración de Planillas		Provisión: Municipio	Elaboración de Planillas: Municipio
		Servicios no Personales			Superintendencia / SNAP						Municipio	
		Materiales y Suministros			Superintendencia / SNAP						Municpio	
		Construcción de Infraestructura, Adquisición de Maquinaria y Equipo, Elaboración de Estudios y Proyectos de Inversión			Superintendencia / SNAP						Municpio	
		Atr buciones	Ciclo Solic tar-Aprobar-Autorizar	Servicios Personales	Solicitar: - SNAP - Superintendencia	Aprobar: - SNAP - Super.	Autorizar: - Ministerio - Super.	Solicitar	Aprobar	Autorizar	Solicitar: Municipio	Aprobar: Municipio / Autorizar: Municipio
				Servicios no Personales	- SNAP - Superintendencia	- SNAP - Super.	- Ministerio - Super.				Municipio	Municipio / Municipio
				Materiales y Suministros	- SNAP - Superintendencia	- SNAP - Super.	- Ministerio - Super.				Municipio	Municipio / Municipio
				Construcción de Infraestructura y Adquisición de Maquinaria y Equipo	- SNAP - Superintendencia	- SNAP - Super.	- Ministerio - Super.				Municipio	Municipio / Municipio
			Asignar Servicios Personales	Distribución Geográfica	Superintendencia / SNAP						Municipio	
				Crecimiento	Superintendencia / SNAP						Municipio	
			Designar Personal Jerárquico		Superintendencia / SNAP						Municipio	
			Otros		- SNAP Registra funcionarios públicos y capacita - Superintendencia Registra, otorga certificados y resuelve recursos jerárquicos						Municipio Registra y otorga certificados Concejo Resuelve recursos jerárquicos	
	4) Supervisar (Sectorialmente)				Superintendencia / SNAP						Municipio	
	5) Regular (Superintendencias)											

ELABORACIÓN Y VALIDACIÓN	Ficha elaborada por:	Ficha validada por:
	Consultor Sergio G. Villarroel Böhrt	Sectoria ista Sergio G. V llarroel Böhrt

ORGANIGRAMA ACTUAL



ANÁLISIS LEGAL: El servicio civil prestado por los servidores públicos al Estado se encuentra regulado en la Ley Nº 2027 (Ley del Estatuto del Funcionario Público), de 27 de octubre de 1999. Las principales Políticas Públicas formuladas en esta ley son las siguientes **a)** Tendencia a la integra idad de los Servidores Públicos comprendidos – todos aquellos que presten servicios en relación de dependencia con cualquier entidad del Estado, independientemente de la fuente de su remuneración – debilitada o disminuida por 1. el reconocimiento de regímenes legales especiales para Gobiernos Municipales, Universidades Púb icas, Poder Judicial, Ministerio Público, Servicio de Salud Pública y Seguridad Social, Fuerzas Armadas y Policía Nacional; y 2. el sometimiento al régimen de la Ley General del Trabajo de los servidores públicos de las entidades autárquicas o descentralizadas, cuya normativa interna habilite la aplicación de la ley laboral. **b)** División entre servidores públicos que no pertenecen a la carrera administrativa y los que están incluidos en la misma. Con relación a los de carrera administrativa rigen los principios de mérito, competencia y transparencia para su reclutamiento y las garantías de estabi idad, capac tación y promoción en sus cargos. **c)** Amp ios sectores de servidores públicos excluidos de la carrera administrativa y sometidos a la discrecionalidad político – partidaria en cuanto a su ingreso, promoción y egreso. La carrera administrativa rige para los servidores públicos desde el cuarto nivel jerárquico en l nea descendente. No están incluidos en la misma los Directores Generales, cargo predominantemente técnico que queda sujeto a la discrecionalidad político – partidaria. **d)** Independencia restringida de los órganos de control de la carrera administrativa. En las decisiones de primera instancia y en el Recurso de Revocatoria en las controversias sobre ingreso, promoción y retiro de funciones no interviene la Superintendencia de Servicio Civil, intervienen órganos administrativos de la misma entidad pasibles a influencia política discrecional. La Superintendencia limita su intervención en los Recursos Jerárquicos.

LINEA DE BASE COMPETENCIAL EN LOS TRES NIVELES TERRITORIALES

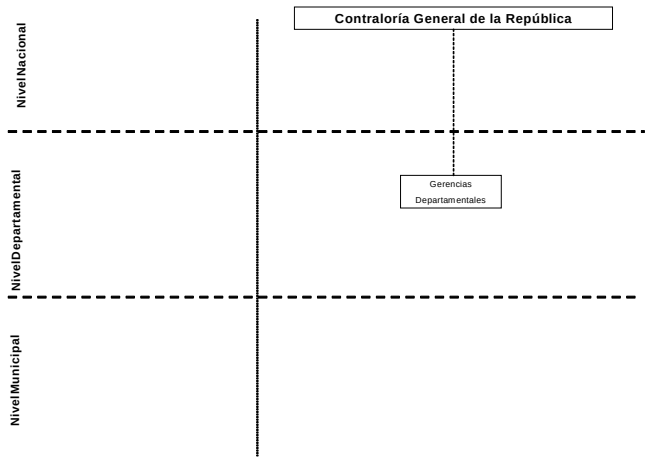
ÁREA COMPETENCIAL:	INSTANCIAS INDEPENDIENTES DE GESTIÓN ESTATAL	ESTADO ACTUAL		
Materia:	Control Gubernamental	NIVEL NACIONAL	NIVEL DEPARTAMENTAL	NIVEL MUNICIPAL

F A C U L T A D D E L E G I S L A R	**Detalle de Leyes:** No. 1178 de 20/07/1990

FACULTAD DE ADMINISTRAR FUNCIONES COMPETENCIALES	**1) Reglamentar**				**Detalle de Normas:** D.S. 23318-A de 03/11/1992 D.S. 23215 de 22/07/1992 D.S. 26237 de 29/06/2001						
	2) Planificar				Contraloría General de la República						
	3) Operar	Servicios Personales			Provisión	Elaboración de Planilas		Provisión	Elaboración de Planilas		Provisión	Elaboración de Planilas
					Contraloría	Contraloría		Gerencias Departamentales				
		Servicios no Personales			Contraloría General de la República			Gerencias Departamentales				
		Materiales y Suministros			Contraloría General de la República			Gerencias Departamentales				
		Construcción de Infraestructura, Adquisición de Maquinaria y Equipo, Elaboración de Estudios y Proyectos de Inversión			Contraloría General de la República							
		Atribuciones	Ciclo Solicitar-Aprobar-Autorizar		Solicitar	Aprobar	Autorizar	Solicitar	Aprobar	Autorizar	Solicitar	Aprobar	Autorizar
				Servicios Personales	Contraloría	Contraloría	Contraloría	Gerencias Departamentales					
				Servicios no Personales	Contraloría	Contraloría	Contraloría	Gerencias Departamentales					
				Materiales y Suministros	Contraloría	Contraloría	Contraloría	Gerencias Departamentales					
				Construcción de Infraestructura y Adquisición de Maquinaria y Equipo	Contraloría	Contraloría	Contraloría	Gerencias Departamentales					
			Asignar Servicios Personales	Distribución Geográfica	Contraloría General de la República							
				Crecimiento	Contraloría General de la República							
			Designar Personal Jerárquico		Contraloría General de la República							
			Otros									
	4) Supervisar (Sectorialmente)				Contraloría General de la República							
	5) Regular (Superintendencias)											

ELABORACIÓN Y VALIDACIÓN	Ficha elaborada por:	Ficha validada por:
	Consultor Sergio G. Villarroel Böhrt	Sectorialista Carlos Alarcón

ORGANIGRAMA ACTUAL



ANÁLISIS LEGAL: Los Sistemas de administración y control fiscal se encuentran establecidos en la Ley Nº 1178 (Ley de Administración y Control Gubernamentales), de 20 de julio de 1990. Las principales Políticas Públicas formuladas en esta ley son las siguientes **a)** Los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública definen las estrategias y políticas gubernamentales que se ejecutan mediante siete (7) Sistemas de Administración y uno (1) de control. Entre los Sistemas de Administración se instituyen el Sistema de Programación de Operaciones; el Sistema de Organización Administrativa; el Sistema de Presupuesto; el Sistema de Administración de Personal; el Sistema de Administración de Bienes y Servicios; el Sistema de Tesorería y Crédito Público; el Sistema de Contabilidad Integrada. El Sistema de Control instituido es el Sistema de Control Gubernamental. **b)** El Sistema de Control Gubernamental no sólo procurará la eficiencia de los Sistemas de Administración sino el resultado de la gestión en el marco de las políticas gubernamentales definidas en los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública. **c)** El Sistema de Control Gubernamental se base en el principio de la buena fe y el autocontrol en el ejercicio de las funciones públicas; por ello el control interno puede ser previo o anterior a la emisión del acto, en cambio el control externo es siempre posterior. **d)** Todo servidor público responde por los resultados emergentes del desempeño de sus funciones en el marco de la responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal. **e)** La Contraloría como órgano técnico de apoyo a los órganos competentes para determinar los distintos tipos de responsabilidad.
No constituye una instancia administrativa ni jurisdiccional con competencia para determinar la responsabilidad administrativa, ejecutiva y civil.

LINEA DE BASE COMPETENCIAL EN LOS TRES NIVELES TERRITORIALES

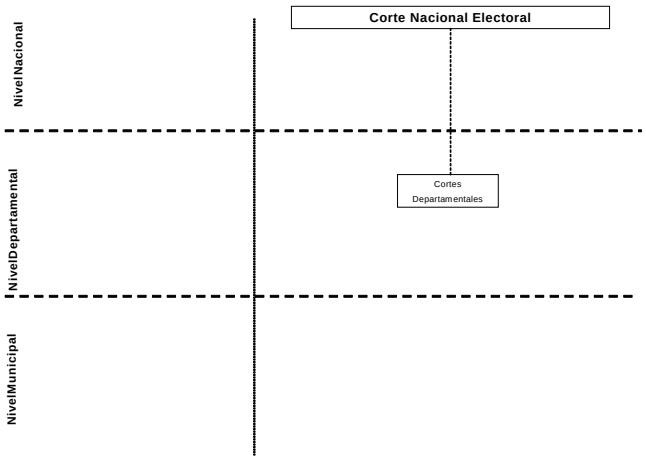
ÁREA COMPETENCIAL:	INSTANCIAS INDEPENDIENTES DE GESTIÓN ESTATAL	ESTADO ACTUAL		
Materia:	Servicios Electorales	NIVEL NACIONAL	NIVEL DEPARTAMENTAL	NIVEL MUNICIPAL

F A C U L T A D D E L E G I S L A R	**Detalle de Leyes:** No. 1884 de 25/06/1999 No. 3015 de 08/04/2005 No. 3153 de 25/08/2005

FACULTAD DE ADMINISTRAR FUNCIONES COMPETENCIALES	**1) Reglamentar**				**Detalle de Normas:**							
	2) Planificar				Corte Nacional Electoral							
	3) Operar	Servicios Personales			Provisión	Elaboración de Plani las		Provisión	Elaboración de Plani las		Provisión	Elaboración de Plan llas
					Corte Nacional Electoral	Corte Nacional Electoral		Cortes Departamentales				
		Servicios no Personales			Corte Nacional Electoral			Cortes Departamentales				
		Materiales y Suministros			Corte Nacional Electoral			Cortes Departamentales				
		Construcción de Infraestructura, Adquisición de Maquinaria y Equipo, Elaboración de Estudios y Proyectos de Inversión			Corte Nacional Electoral							
		Atribuciones	Ciclo So icitar-Aprobar-Autorizar		So icitar	Aprobar	Autorizar	Solicitar	Aprobar	Autorizar	Solicitar	Aprobar	Autorizar
				Servicios Personales	Corte Nacional Electoral	Corte Nac. Electoral	Corte Nac. Electoral	Cortes Departamentales					
				Servicios no Personales	Corte Nacional Electoral	Corte Nac. Electoral	Corte Nac. Electoral	Cortes Departamentales					
				Materiales y Suministros	Corte Nacional Electoral	Corte Nac. Electoral	Corte Nac. Electoral	Cortes Departamentales					
				Construcción de Infraestructura y Adquisición de Maquinaria y Equipo	Corte Nacional Electoral	Corte Nac. Electoral	Corte Nac. Electoral	Cortes Departamentales					
			Asignar Servicios Personales	Distribución Geográfica	Corte Nacional Electoral							
				Crecimiento	Corte Nacional Electoral							
			Designar Personal Jerárquico		Corte Nacional Electoral							
			Otros									
	4) Supervisar (Sectorialmente)				Corte Nacional Electoral							
	5) Regular (Superintendencias)											

ELABORACIÓN Y VALIDACIÓN	Ficha elaborada por:	Ficha validada por:
	Consultor Sergio G. Vi larroel Böhrt	Sectorialista Carlos Alarcón

ORGANIGRAMA ACTUAL



ANÁLISIS LEGAL: El proceso electoral se encuentra regulado en la Ley Nº 1884 (Código Electoral), de 25 de junio de 1999. Las principales Políticas Públicas formuladas en esta ley son las siguientes **a)** El régimen electoral como la base del sistema democrático, participativo y representativo. El electorado titular de la soberanía participa políticamente a través de la elección de representantes o mediante formas de democracia semidirecta. **b)** El sufragio como la base del régimen electoral, integrado por el voto universal, directo, libre, obligatorio y secreto; el escrutinio público y definitivo; y el sistema de representación proporcional para Diputados y Concejales y el sistema de mayorías y minorías para Senadores. **c)** La titularidad del voto en los bolivianos mayores de 18 años de edad. **d)** Afirmación de la autonomía, independencia e imparcia idad del organismo y autoridades electorales, debilitada por la injerencia de los partidos políticos en el mecanismo de designación un Vocal de la Corte Nacional Electoral y uno de cada Corte Departamental Electoral designados por el Presidente de la Repúb ica y los restantes designados por el Congreso Nacional. Las decisiones de la Corte Nacional Electoral tienen la calidad de cosa juzgada, salvo en aquellas materias de competencia del Tribunal Constitucional. El Tribunal Constitucional se mantiene como órgano de cierre y control de todo el sistema constitucional. **e)** Concentración en el mismo organismo electoral de la competencia sobre asuntos administrativo-electorales, técnico-electorales y contencioso-electorales. No se separan los asuntos administrativos y técnicos electorales en un organismo de tipo administrativo y los asuntos contenciosos-electorales en un organismo de tipo jurisdiccional. Como consecuencia la administración electoral puede resultar actuando como juez y parte de una controversia. **f)** Tendencia a la acumulación de funciones por el organismo electoral. La administración y funcionamiento del Servicio Nacional del Registro Civil a cargo de la Corte Nacional Electoral y Cortes Departamentales Electorales, pese a que el nacimiento, matrimonio y defunción de las personas son hechos y actos de su vida civil que no corresponden al ejercicio de sus derechos políticos, sin que esta afirmación niegue la vinculación que existe entre el registro de nacimientos con el Padrón Electoral. **g)** Tendencia al fortalecimiento de las organizaciones políticas a través del reconocimiento de su monopolio para la postulación de candidatos, matizada con la habi itación a la postulación de candidatos por organizaciones cívicas que forman alianzas con las organizaciones políticas. **h)** Tendencia a la concentración y no dispersión de las organizaciones políticas a través de exigencias legales como la devolución del costo de las papeletas de sufragio, cuando estas organizaciones no han alcanzado el dos por ciento (2 %) del total de votos válidos emitidos a nivel nacional. **i)** Tendencia a la certeza y estab lidad del proceso electoral y del acto del sufragio considerando definitivos e irrevisables los resultados obtenidos en las mesas de votación e improcedente el recurso de nulidad contra las elecciones.

LINEA DE BASE COMPETENCIAL EN LOS TRES NIVELES TERRITORIALES

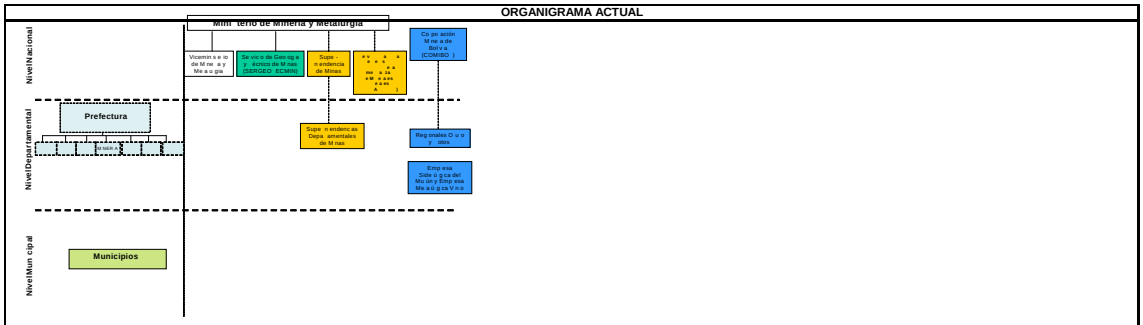
ÁREA COMPETENCIAL:	ECONOMÍA	ESTADO ACTUAL		
Materia:	Comercialización de Minerales	NIVEL NACIONAL	NIVEL DEPARTAMENTAL	NIVEL MUNICIPAL

F A C U L T A D D E L E G I S L A R	**Detalle de Leyes:** No. 1777 de 17/03/1997 No. 1297 de 27/11/1991 No. 3425 de 20/06/2006 No. 2400 de 24/07/2002

FACULTAD DE ADMINISTRAR FUNCIONES COMPETENCIALES	1) Reglamentar				**Detalle de Normas:** D.S. 24780 de 31/07/1997 D.S. 29165 de 13/06/2007 D.S. 3196 de 02/10/1952 D.S. 28353 de 21/09/2005						**Municipio:** Reglamentación de áridos o agregados y tasas de explotación	
	2) Planificar				Ministerio de Minería y Metalurgia / SENARECOM			Prefectura				
	3) Operar	Servicios Personales			Provisión	Elaboración de Planillas		Provisión	Elaboración de Planillas		Provisión	Elaboración de Planillas
					SENARECOM	Ministerio		Prefectura	Prefectura			
		Servicios no Personales			SENARECOM			Prefectura				
		Materiales y Suministros			SENARECOM			Prefectura				
		Construcción de Infraestructura, Adquisición de Maquinaria y Equipo, Elaboración de Estudios y Proyectos de Inversión			SENARECOM			Prefectura				
		Atribuciones	Ciclo Solicitar-Aprobar-Autorizar		Solicitar	Aprobar	Autorizar	Solicitar	Aprobar	Autorizar	Solicitar	Aprobar	Autorizar
				Servicios Personales	SENARECOM	Ministerio	Ministerio	Prefectura	Prefectura	Prefectura			
				Servicios no Personales	SENARECOM	Ministerio	Ministerio	Prefectura	Prefectura	Prefectura			
				Materiales y Suministros	SENARECOM	Ministerio	Ministerio	Prefectura	Prefectura	Prefectura			
				Construcción de Infraestructura y Adquisición de Maquinaria y Equipo	SENARECOM	Ministerio	Ministerio	Prefectura	Prefectura	Prefectura			
			Asignar Servicios Personales	Distribución Geográfica	Ministerio de Minería y Metalurgia			Prefectura				
				Crecimiento	Ministerio de Minería y Metalurgia			Prefectura (Personal de control en trancas)				
			Designar Personal Jerárquico		Ministerio de Minería y Metalurgia			Prefectura				
			Otros		- Registro del número de Identificación Minera (NIM)			- Autorización de salida de minerales del departamento			- Autorización de explotación	
	4) Supervisar (Sectorialmente)				Ministerio de Minería y Metalurgia / SENARECOM			Prefectura				
	5) Regular (Superintendencias)											

ELABORACIÓN Y VALIDACIÓN	Ficha elaborada por:	Ficha validada por:
	Consultor Sergio G. Vi larroel Böhrt	Sectorialista Carlos Diaz

ORGANIGRAMA ACTUAL



ANÁLISIS LEGAL: La minería se encuentra regulada en la Ley Nº 1777 (Código de Minería), de 17 de marzo de 1997. Las principales Políticas Públicas de minería formuladas en esta ley son las siguientes **a)** Tendencia a desplazar al Estado de la realización directa de actividades mineras. La regla es la concesión a favor de particulares. El Estado está prohibido de realizar directamente actividades mineras, únicamente lo puede hacer mediante contratos de riesgo compartido, prestación de servicios o arrendamiento. **b)** Traspaso de la propiedad minera del Estado a los particulares a través de contratos de concesión de duración indefinida. La concesión minera constituye un derecho real sobre un bien inmueble, transferible y transmisible por sucesión. Esta política en sustancia no está de acuerdo con la prohibición de la transferencia o adjudicación en propiedad de los grupos mineros nacionalizados a empresas privadas por ningún título, contenida en el artículo 138 de la Constitución. **c)** La industrialización no está mencionada en la cadena de las actividades mineras, que concluye con la comercialización de minerales y metales. **d)** Tendencia a la estabilidad de las concesiones mineras. Sólo caducan por falta de pago de la patente anual. No existen causales de caducidad vinculadas a infracciones del medio ambiente o falta de pago de los impuestos establecidos por ley. **e)** Establecimiento de una excepción al principio de unidad jurisdiccional del Poder Judicial. Se establece una jurisdicción administrativa minera a cargo de las Superintendencias de Minas para resolver en la vía administrativa las controversias mineras. En conflictos entre particulares la Constitución consagra el principio de unidad jurisdiccional del Poder Judicial, únicamente habilita la creación de tribunales u organismos especiales en conflictos entre patronos y trabajadores.

LINEA DE BASE COMPETENCIAL EN LOS TRES NIVELES TERRITORIALES

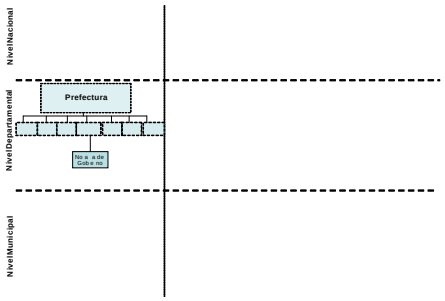
ÁREA COMPETENCIAL:	ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	ESTADO ACTUAL		
Materia:	Notaría de Gobierno	NIVEL NACIONAL	NIVEL DEPARTAMENTAL	NIVEL MUNICIPAL

FACULTAD DE LEGISLAR	Detalle de Leyes: Ley de Notariado de 05/03/1958

FACULTAD DE ADMINISTRAR FUNCIONES COMPETENCIALES	1) Reglamentar			Nivel Nacional							
	2) Planificar						Prefectura				
	3) Operar	Servicios Personales		Provisión	Elaboración de Planillas		Provisión	Elaboración de Planillas	Provisión	Elaboración de Planillas	
							Notaría de Gobierno	Prefectura			
		Servicios no Personales					Notaría de Gobierno				
		Materiales y Suministros					Notaría de Gobierno				
		Construcción de Infraestructura, Adquisición de Maquinaria y Equipo, Elaboración de Estudios y Proyectos de Inversión					Notaría de Gobierno				
		Atribuciones	Ciclo Solicitar-Aprobar-Autorizar	Solicitar	Aprobar	Autorizar	Solicitar	Aprobar	Autorizar	Solicitar	Aprobar	Autorizar
				Servicios Personales				Notaría de Gobierno	Prefectura	Prefectura			
				Servicios no Personales				Notaría de Gobierno	Prefectura	Prefectura			
				Materiales y Suministros				Notaría de Gobierno	Prefectura	Prefectura			
				Construcción de Infraestructura y Adquisición de Maquinaria y Equipo				Notaría de Gobierno	Prefectura	Prefectura			
			Asignar Servicios Personales	Distribución Geográfica				Prefectura					
				Crecimiento				Prefectura					
			Designar Personal Jerárquico					Prefectura					
			Otros					· Protocolización de documentos (Ej. contratos, convenios) · Otorgación de personalidad jurídica					
	4) Supervisar (Sectorialmente)							Prefectura					
	5) Regular (Superintendencias)												

ELABORACIÓN Y VALIDACIÓN	Ficha elaborada por:	Ficha validada por:
	Consultor Sergio G. Villarroel Böhrt	Sectorialista Carlos Alarcón

ORGANIGRAMA ACTUAL



ANÁLISIS LEGAL: Las Notarías se encuentran reguladas en la Ley Nº 1455 (Ley de Organización Judicial), de 18 de febrero de 1993, modificada por la Ley 3324, de 18 de enero de 2006 y en la Ley del Notariado, de 5 de marzo de 1858. Las principales Políticas Públicas formuladas en estas leyes son las siguientes **a)** Caracterización de los notarios como funcionarios públicos sujetos a un régimen legal especial, contenido en la Ley de Organización Judicial, Ley del Notariado y otras normas especiales y no al Estatuto del Funcionario Público. **b)** Especialización de funciones de los notarios en tres categorías Notarios de Fe Pública, Notarios de Gobierno y Notarios de Minería, que se sujetan al mismo régimen legal. No existe diferencia de régimen sustantivo en el ejercicio de sus funciones que justifique la existencia de estas tres categorías. **c)** Distinta pertenencia orgánica de los notarios. Los de Fe Pública pertenecen al Poder Judicial, los de Gobierno a las Prefecturas (Poder Ejecutivo) y los de Minería…Esta distinta dependencia orgánica no tiene justificación suficiente tomando en cuenta el mismo régimen sustantivo para el ejercicio de funciones de todos los notarios. **d)** Distinta forma de designación y remoción de los notarios. Los de Fe Pública por el Poder Judicial, los
de Gobierno por el Poder Ejecutivo y los de Minería. Esta distinta forma de designación no tiene justificación suficiente tomando en cuenta el mismo régimen sustantivo para el ejercicio de funciones de todos los

LOS INTENTOS SUDAFRICANOS DE PERFECCIONAR

Desde el 2002 la Comisión sudafricana fiscal-financiera, trabajó fórmulas para repartir ingresos nacionales equitativamente hacia abajo[108]. El 2000 se adelantó un método mediante el cual se procedía al cálculo de un "costo-norma" por cada sector de provisión. Luego se estimaba un producto obtenible en cada sector según los costos estandarizados.

> *"If one then sums across all services, it is possible to obtain an estimate of the total costs to be met by each sphere of government based on the derived average costs and chosen output standards" (FFC, p. 9)*

Sin embargo, este sistema fue descartado por sus exigencias técnicas (FFC, p. 9) y se propuso diseñar mejor una "función de costo" que trazaría la curva de costos mínimos según inputs y outputs por servicio. Esto permitiría una mayor flexibilidad para estimar diversos puntos de la curva y las correspondientes alternativas de paquete por servicio sin tener que volver a buscar el "costo-norma".

Los resultados de esta función que incorpora por tanto inputs y outputs y otros factores, arrojaría las alícuotas equitativas por provincia y por municipio[109]. Estos resultados serían corregidos por factores de pobreza e inequidades.

Veamos más de cerca el enfoque. Se obtiene el output por servicio deseado. Lo de "deseado" -como el caso alemán pero para la capacidad fiscal tributaria- proviene de que se agregan las metas de provisión para digamos un quinquenio obteniendo una suerte de promedio nacional. Se aplica este estándar nacional per cápita de output a cada ente territorial. Este dato se lo afecta con el impacto de demanda de servicios que puede tener un ente territorial con mayores proporciones de gente desaventajada (desempleados, inequidad de ingresos en los hogares, etc.). Luego se estima el costo que implican esos outputs. Se sabría entonces el "costo mínimo" que acarrearía obtener esos outputs cualificados por pobreza. Se compara esto con los gastos reales corrientes con lo cual se puede estimar la "spending deficiency".

> "*This is just the difference between annual spending on each service in the current period for example 2007 and the desired least cost spending needed to achieve the future (e.g. 2010) level of output" (FFC: 11).*

---

[108] *FFC, p. 9.*

[109] *FFC, p. 10.*

Esta información permite prorratear recursos por cada ente territorial, por cada servicio, atendiendo la proporción corriente/capital.

> *"The grants ensure that over some period of time (from 2007 to 2010) the actual levels of spending converge to the least cost level of spending needed to achieve the target outputs. Thus...how policy makers can achieve two things: increase output to achieve some nationally determined per capita standard output and at the same time push provincial and local spending to the minimum levels needed to achieve those targets" (FFC: 11).*

Como ejercicio final se logra un contraste con las disponibilidades macro de dinero contante pues los resultados pueden arrojar requerimientos para los cuales no alcanzan los ingresos nacionales que se piensan distribuir que además deberán poder cubrir los costos de las funciones sólo nacionales.

TABLA DE COMPLETA DE MATERIAS COMPETENCIALES

FAMILIA COMPETENCIAL	AREA COMPETENCIAL		MATERIA COMPETENCIAL	LLAVES DE ASIGNACIÓN		
GESTIÓN ESTATAL	*Defensa*	I	Defensa militar		1	
			Sistema Penal Militar		2	
			Defensa Civil		3	
	Relaciones exteriores	II	Relaciones internacionales		4	
			Convenios externos entre entidades territoriales		5	
	Instancias estatales de control, regulación y justicia	III	CONTRALORIA*	EXC *NN* PARALELA PLENA > *ND*	6	*1*
			Justicia*		7	
			REGIMEN ELECTORAL*	EXC *NN* PARALELA PARCIAL > *ND*	8	*2*
			Banco Central*		9	
			Ministerio Público*		10	
			SERVICIO CIVIL	EXC *NN* PARALELA PLENA > *ND*	11	*3*
			Procuradoría		12	
			Defensoría del Pueblo*		13	
			Superintendencias*		14	
	Organización Administrativa	IV	Contratos Administrativos		15	
			Procedimientos administrativos		16	
			NOTARÍAS	EXC *NN* PARALELA PARCIAL > *ND*	17	*4*
			Estadísticas		18	
	Autogobierno	V	Estatutos territoriales		19	
			Indígenas		20	
	Orden Público y Seguridad	VI	Bomberos		21	
			Inmigración		22	
			Sistema Penal**		23	
			Sistema Contravencional		24	
			Sistema Penitenciario		25	
			Policía		26	
			Tránsito		27	
			Juegos de azar		28	
			Armas y municiones		29	
	Asuntos Financieros y Fiscales	VII	Seguros		30	
			Banca		31	
			Endeudamiento Externo		32	
			HACIENDA	EXC *NN* PARALELA PLENA > *ND* > *NM*	33	*5*
			Impuestos		34	
			Tasas y Patentes		35	
			Contribuciones especiales y aportes		36	
			Aduana		37	
ECONOMÍA Y MEDIO AMBIENTE	*Economía*	VIII	AGRILCULTURA	EXC *ND* Exh DELEGABLE > NM	38	*6*
			GANADERÍA	EXC *ND* Exh DELEGABLE > NM	39	*7*
			Telecomunicaciones		40	
			Correo		41	
			Defensa del consumidor		42	
			Hidrocarburos		43	
			MINERÍA	EXC EXH *NN* DELEGATIVA > *ND*	44	*8*
			Energía no eléctrica		45	
			Tierra		46	
			RECURSOS HÍDRICOS	EXC *NN* PARALELA PLENA > *ND* > *NM*	47	*9*
			Cooperativas		48	
			Comercio interno		49	
			Terminales de transporte		50	
			RIEGO	EXC *NN* PARALELA PLENA > *ND* > *NM*	51	*10*
			INDUSTRIA MANUFACTURERA	EXC EXH ND PRIVATIVA	52	*11*
			TURISMO	CON PAR *NN* > *ND* > *NM*	53	*12*
			TRANSPORTE CARRETERO	CON PAR *NN* > *ND* > *NM*	54	*13*
			ELECTRICIDAD	EXC EXH *NN* DELEGATIVA > *ND*	55	*14*
			Transporte aéreo		56	
			Transporte férreo		57	
			Transporte por agua		58	
			Comercio exterior		59	
			Propiedad intelectual		60	
			Metrología		61	
			Silvicultura		62	
			Pesca y caza		63	
			Construcción		64	
			Transporte por oleoductos y gaseoductos		65	
			Industrias de servicios		66	
	Medio Ambiente	IX	Flora y fauna		67	
			Areas protegidas		68	
			PROTECCIÓN AMBIENTAL	EXC *NN* PARALELA PLENA > *ND* > *NM*	69	*15*
			Paisaje		70	
	Ordenamiento espacial y territorial	X	Alumbrado		71	
			Planeamiento espacial		72	
			Desarrollo Rural		73	
			Desarrollo urbanismo		74	
			Límites territoriales		75	

FAMILIA COMPETENCIAL	AREA COMPETENCIAL		MATERIA COMPETENCIAL	LLAVES DE ASIGNACIÓN		
SOCIEDAD Y CULTURA	*Cultura*	XI				
			TV		76	
			Radio		77	
			Prensa escrita		78	
			Idiomas		79	
			Deporte		80	
			Juegos de azar		81	
			Religión		82	
			Patrimonio histórico		83	
			Espectáculos		84	
			Museos		85	
			Bibliotecas		86	
			Recreación		87	
			Monumentos		88	
			Zoologicos		89	
			Botánicos		90	
	Educación	XII				
			UNIVERSIDAD	CON PIR *NN/ND* COMPLETA	91	*16*
			EDUCACIÓN PRE ESCOLAR	CON PIR *NN/ND* REPARTIDA > NM	92	*17*
			EDUCACIÓN PRIMARIA	CON PIR *NN/ND* REPARTIDA > NM	93	*18*
			EDUCACIÓN SECUNDARIA	CON PIR *NN/ND* REPARTIDA > NM	94	*19*
			EDUCACIÓN ESPECIAL	CON PIR *NN/ND* COMPLETA	95	*20*
			ENSEÑANZA TÉCNICA	CON PIR *NN/ND* COMPLETA	96	*21*
			ENSEÑANZA DOCENTE	CON PIR *NN/ND* COMPLETA	97	*22*
			INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA	CON PAR *NN/ND*	98	*23*
			Transporte estudiantil		99	
			ALIMENATIÓN ESTUDIANTIL	EXC Exh ND COMPARTIDA > NM	##	*24*
	Salud	XIII				
			SERVICIOS HOSPITALARIOS DE PRIMER NIVEL	EXC NN COM *ND REPARTIDA>NM*	##	*25*
			SERVICIOS HOSPITALARIOS DE SEGUNDO NIVEL	EXC NN COM *ND REPARTIDA>NM*	##	*26*
			SERVICIOS HOSPITALRAIOS DE TERCER NIVEL	EXC NN COM *ND REPARTIDA>NM*	##	*27*
			GERIÁTRICOS	EXC *ND* Exh DELEGABLE > NM	##	*28*
			RESIDENCIAS DE REHABILITACIÓN	EXC *ND* Exh DELEGABLE > NM	##	*29*
			PREVENCIÓN (INMUNIZACIONES...)	EXC EXH *NN* DELEGATIVA *> ND>NM*	##	*30*
			VIGILANCIA	EXC EXH *NN* DELEGATIVA *> ND>NM*	##	*31*
			EPIDEMEOLOGÍA	EXC EXH *NN* DELEGATIVA *> ND>NM*	##	*32*
			ABASTACIMIENTO DE AGUA	EXC *NN* COMP PARCIAL *>NM*	##	*33*
			ALCANTARILLADO	EXC *NN* COMP PARCIAL *>NM*	##	*34*
			Seguridad Alimentaria		##	
			Sanidad		##	
	Protección Social	XIV				
			ADOLESCENCIA	CON PIR *NN/ND* COMPLETA	##	*35*
			NIÑEZ	CON PIR *NN/ND* COMPLETA	##	*36*
			Jubilación		##	
			Seguro Desempleo		##	
			VIVIENDA	EXC *NN* COMP PLENA *>NM*	##	*37*
			DISCAPACIDAD	CON PIR *NN/ND* COMPLETA	##	*38*
			Maternidad		##	
			Seguro médico		##	
			Emprendimientos y reconversión laboral		##	
			GUARDERÍA	EXC *ND* Exh DELEGABLE > NM	##	*39*
			ORFANATO	EXC *ND* Exh DELEGABLE > NM	##	*40*
			CENTROS DE ACOGIDA	EXC *ND* Exh DELEGABLE > NM	##	*41*
			INDIGENTES	EXC *ND* Exh DELEGABLE > NM	##	*42*
			VULNERABLES	EXC *ND* Exh DELEGABLE > NM	##	*43*
RELACIONES CIVILES		XV				
			Relaciones civiles		##	
			Relaciones comerciales		##	
			Relaciones de familia		##	
			Relaciones laborales		##	

MATRIZ RESUMEN DE APLICACIÓN DE CRITERIOS DE ASIGNACIÓN

MATERIA COMPETENCIAL	TIPO DE BIEN				CRITERIOS DE ASIGNACION COMPETENCIAL									
	Puro o Impuro			Nacional o Subnacional	Econo-mías de escala	Econo-mías de alcance	Externa-lidades	Costos de Conges-tión	Movilidad	Focalización grupos meta	Preferen-cias	Subsidia-riedad	Flexibi-lidad	Participa-ción social
	Rival	Exclu-yente	Resul-tado											
Contraloría*	SI	SI	Impuro	Nacional / Subnacional	N / D	N / D	D / M	D	D / M	D	D	D	N	D
Electoral*	NO	NO	Puro	Nacional / Subnacional	N / D	N / D	D / M	N	N	N	N	D	N	N
Servicio Civil	SI	SI	Impuro	Nacional / Subnacional	D / M	D / M	D / M	N / D / M	D / M	N	D / M	D / M	N	D / M
Notarías	SI	SI	Impuro	Nacional / Subnacional	D / M	D / M	D / M	N / D / M	D / M	N	N	D / M	N	N
Hacienda	NO	NO	Puro	Nacional / Subnacional	D / M	D / M	D / M	N	D / M	N	N	D / M	N	N
Agricultura	SI	SI	Impuro	Subnacional	D	D	D	D / M	N	D / M	D / M	D / M	D	D / M
Ganadería	SI	SI	Impuro	Subnacional	D	D	D	D / M	N	D / M	D / M	D / M	D	D / M
Minería	SI	SI	Impuro	Subnacional	D	D	D	D / M	N	D / M	D / M	D / M	D	D / M
Recursos hídricos	SI	NO	Impuro	Nacional	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	SI	NO	Impuro	Departamental	D	D	D	D	D	D	D	D	N	D
	SI	NO	Impuro	Municipal	M	M	M	M	M	M	M	M	N	M
Riego	SI	NO	Impuro	Nacional	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	SI	NO	Impuro	Departamental	D	D	D	D	D	D	D	D	N	D
	SI	NO	Impuro	Municipal	M	M	M	M	M	M	M	M	N	M
Industria manufacturera	SI	SI	Impuro	Subnacional	D	D	D	D / M	N	D / M	D / M	D / M	D	D / M
Turismo	SI	SI	Impuro	Nacional	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	SI	SI	Impuro	Departamental	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D
	SI	SI	Impuro	Municipal	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M
Caminos	NO	SI	Impuro	Nacional	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
	NO	SI	Impuro	Departamental	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D
	NO	NO	Puro	Municipal	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M
Generación y transmisión de electricidad	NO	NO	Puro	Nacional / Departamental	N / D	N / D	N / D	N	M	N	N	D	N	N
Distribución de electricidad	NO	SI	Impuro	Municipal	D / M	D / M	M	N	M	M	M	M	N	M
Desechos sólidos	NO	NO	Puro	Nacional / Subnacional	N / D	N / D	N / D	N	M	D / M	N	D / M	N	N
Desechos líquidos	NO	NO	Puro	Nacional / Subnacional	N / D	N / D	N / D	N	M	D / M	N	D / M	N	N
Ambiente limpio	NO	NO	Puro	Nacional / Subnacional	N / D	N / D	N / D	N	M	D / M	N	D / M	N	N
Universidad	SI	SI	Impuro	Local	D	D	N / D	D	D	N	D	D	N	D
Educación pre escolar	SI	SI	Impuro	Local	M	M	N / D	M	M	N	N	M	N	N
Educación primaria	SI	SI	Impuro	Local	M	M	N / D	M	M	N	N	M	N	N
Educación secundaria	SI	SI	Impuro	Local	M	M	N / D	M	M	N	N	M	N	N
Educación especial	SI	SI	Impuro	Local	M	M	N / D	M	M	D / M	N	M	N	N
Investigación científica	SI	SI	Impuro	Nacional / Departamental	N / D	N / D	N	D	N	D	N	D	N	N
Enseñanza técnica	SI	SI	Impuro	Local	D	D	N / D	D	D	N	D	D	D	D
Enseñanza docente	SI	SI	Impuro	Local	D	D	N / D	D	D	N	D	D	N	D
Complementación alimentaria estudiantil	SI	NO	Impuro	Local	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M
Servicios Hospitalarios de primer nivel	SI	NO	Impuro	Local	M	M	M	M	M	N	M	M	N	M
Servicios hospitalarios de segundo nivel	SI	NO	Impuro	Subnacional	D	D	D	D	D	N	D	D	N	D
Servicios hospitalarios de tercer nivel	SI	NO	Impuro	Subnacional	D	D	N / D	D	D	N	D	D	N	D
Brigadas móviles	SI	SI	Impuro	Subnacional	D	D	D	D	M	D / M	D	D	N	D
Geriátricos	SI	NO	Impuro	Local	D	D	D	D	D	N	D	D	N	D
Residencias de convalecencia y rehabilitación	SI	NO	Impuro	Local	D	D	D	D	D	N	D	D	M	D
Bancos de sangre	SI	NO	Impuro	Subnacional	N / D	N / D	N / D	D / M	D / M	N	N	D / M	N	N
Prevención (inmunización inoculación)	NO	NO	Puro	Nacional	N	N	N	N	N	M	N	M	N	N
Vigilancia (nutrición salud infantil epidemiología)	NO	NO	Puro	Nacional	N	N	N	N	N	M	N	M	N	N
Distribución de agua	NO	SI	Impuro	Local	D / M	D / M	N / D	N	M	M	M	M	N	M
Alcantarillado	NO	NO	Puro	Local	D / M	D / M	N / D	N	M	M	M	M	N	M
Adolescencia	NO	NO	Puro	Nacional	M	M	M	N	N	M	M	M	N	M
Niñez	NO	NO	Puro	Nacional	M	M	M	N	N	M	M	M	N	M
Vivienda	SI	SI	Impuro	Local	M	M	M	M	M	M	M	M	N	M
Discapacidad	NO	NO	Puro	Nacional	M	M	M	N	N	M	M	M	N	M
Guardería	SI	NO	Impuro	Local	M	M	M	M	M	M	M	M	N	M
Orfanato	SI	NO	Impuro	Local	M	M	M	M	N	M	M	M	N	M
Centros de acogida	SI	NO	Impuro	Local	M	M	M	M	N	M	M	M	N	M
Indigentes	NO	NO	Puro	Nacional	M	M	M	N	N	M	M	M	N	M
Grupos vulnerables (adictos refugiados etc.)	NO	NO	Puro	Nacional	M	M	M	N	N	M	M	M	N	M

BIBLIOGRAFÍA

Ahmad, E., Hewitt, D. and Ruggiero, E. (1997), "Assigning Expenditure Responsibilities", in Ter-Minassian (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington, DC. pp. 25–48.

Aja, E. (2001) El Estado autonómico-federalismo y hechos diferenciales, 2ª edición, Alianza Editorial, Madrid

Barrios Suvelza, F. X. (2002), *El Estado Triterritorial: una nueva descentralización para Bolivia*, La Paz, Friedrich Ebert Stiftung –ILDIS, Plural Editores, primera edición.

Barrios Suvelza, F. X. (2005), "*Propuesta Autonómica de Santa Cruz: Balance de Fortalezas y Debilidades*", La Paz, Friedrich Ebert Stiftung - ILDIS, Plural Editores, diciembre, primera edición.

Castells Antoni y Solé Albert, "Cuantificación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas: metodología y aplicación práctica" Instituto de estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid 2000.

Connolly, S. and Munro, A. (1999), "*Economics of the Public Sector*", Harlow, UK: Prentice Hall.

Cornes, R. and Sandler, T. (1996), "*The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*", Cambridge, UK: Cambridge University Press, second edition.

Dafflon, B. (2006), "The Assignment of Functions to Decentralized Governments: From Theory to Practice", in Ahmad, E. and Brosio, G. (ed.), *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham, UK - Northampton, MA: Edward Elgar Publishing. pp. 271–305.

Devenish, Ge (1998) A commentary on the south African constitution, Lexis Nexis, Durban.

Entrena Cuesta, R. (2001) en Garrido Falla, F. (Ed.), Comentarios a la Constitución, 3ª edición, Civitas, Madrid.

Favoreu, L. (2002) "La loi, le règlement et les collectivités territoriales", en L'Actualité Juridique. Droit Administratif, julio-agosto.

Frank, J. (2001), "*Competencias: ¿Qué Descentralizar?*". *Un Estudio de las Posibilidades de la Descentralización Administrativa en el Ecuador*, Quito, Consejo Nacional de Modernización del Estado – Unidad de Descentralización y Estructura de Estado, Cooperación Técnica Alemana (GTZ), mayo, primera edición.

Musgrave, R. (1959), "*The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*", New York: McGraw – Hill.

Oates, W. (2003), “Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism”, in Blindenbacher, R. and Koller, A. (eds), *Federalism in a Changing World – Learning from Each Other*, McGill-Queen’s University Press, Montreal and Kingston. pp. 39–50.

Olson, M. (1969), “The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government”, *American Economic Review* 59: pp. 479–87.

Shah, A. (1994), “*The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*”, Policy and Research Series, Nº 23, Washington D.C., The World Bank, June, first edition.

Souza, C. (1997) Constitutional engineering in Brazil, Macmillan Press, London.